

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DES ATTAQUES OFFENSANTES

DIRIGÉES CONTRE LE

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

ET LES

CITOYENS INVESTIS D'UN MANDAT ÉLECTIF

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mardi 22 février 1910, à 3 heures

PAR

Louis LORIOT

Président : M. GARÇON.

Suffragants : { MM. ESMEIN, }
LE POITTEVIN, } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1910

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs .

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DES ATTAQUES OFFENSANTES

DIRIGÉES CONTRE LE

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

ET LES

CITOYENS INVESTIS D'UN MANDAT ÉLECTIF

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le mardi 22 février 1910, à 3 heures

PAR

Louis LORiot



Président : M. GARÇON.

*Suffragants : { MM. ESMEIN, } professeurs.
LE POITTEVIN, }*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1910



Digitized by the Internet Archive
in 2026

DES ATTAQUES OFFENSANTES

DIRIGÉES CONTRE LE

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET LES CITOYENS INVESTIS D'UN MANDAT ÉLECTIF

INTRODUCTION

Dans cette étude nous nous sommes uniquement préoccupé de rechercher si les dispositions du Code pénal, relatives à la répression de l'outrage, sont applicables au Président de la République, aux citoyens investis d'un mandat électif et si ces derniers peuvent se prévaloir, contre l'injure et la diffamation des articles 31 et 33, § 1, de la loi du 29 juillet 1881.

En ce qui concerne le Président de la République, la question peut paraître dénuée de tout intérêt ; le chef de l'Etat est, en effet, spécialement protégé contre l'injure et la diffamation par l'article 26 de la loi de 1881 et, d'autre part, la Cour de cassation décide que les outrages qui lui sont adressés, sont réprimés par les articles 222 et 223 du Code pénal, parce qu'en sa qualité

de magistrat de l'ordre administratif, il rentre dans les termes mêmes de ces articles (1).

Mais, cette jurisprudence n'a pas été sans soulever, dès son apparition, les plus vives protestations de la majorité de la doctrine qui lui a reproché de méconnaître le sens et la portée de l'article 26 de la loi de 1881, de donner de l'article 232 du Code pénal une mauvaise interprétation et d'entraîner, dans la pratique, les conséquences les plus fâcheuses pour la dignité du chef de l'Etat.

Ces critiques qui, fondées, seraient peut-être de nature à faire revenir la Cour suprême sur ses précédentes décisions, nous nous proposons de les exposer et d'essayer d'en apprécier le mérite dans notre chapitre premier.

Les citoyens investis d'un mandat électif ne sont expressément désignés ni dans les articles 222 et suivants du Code pénal, ni, sauf toutefois les députés et sénateurs, dans les articles 31 et 33, § 1, de la loi du 29 juillet 1881. Est-ce à dire qu'ils ne jouissent d'aucune protection spéciale contre les outrages, injures et diffamations dont ils peuvent être l'objet, ou faut-il décider, au contraire, qu'ils doivent être compris dans l'une des catégories de personnes visées dans les textes précités ? Ce problème, en présence du nombre toujours croissant des fonctions électives, et surtout de l'extrême

(1) Cass., 5 janvier 1900, D. P. 1901.1.407 ; Cass., 26 juillet 1902, D. P. 1902.1 551.

diversité des attributions qui en font l'objet, ne saurait comporter une solution unique et identique pour tous les cas qui peuvent se présenter dans la pratique.

On ne peut, en effet, préciser dans une seule formule quelle est, en face de l'outrage et de la diffamation, la situation juridique des citoyens investis d'un mandat électif quels qu'ils soient : des sénateurs et députés, des conseillers généraux, d'arrondissement, et municipaux, des maires et des adjoints, des délégués sénatoriaux qui forment les rouages essentiels de notre régime constitutionnel actuel, des membres des chambres et tribunaux de commerce, des conseillers prud'hommes, de certains membres du conseil supérieur de l'instruction publique, du conseil du travail, des commissions administratives des hospices et des bureaux de bienfaisance, des délégués mineurs, des présidents, membres des bureaux et délégués de syndicats, de sociétés de secours mutuels, de corporations, etc. . .

Il nous faudra donc étudier séparément chacune de ces fonctions électives et rechercher si elles font respectivement acquérir, à celui qui en est revêtu, l'une des qualités que le Code pénal et la loi sur la presse exigent chez ceux auxquels ils étendent leur protection contre les attaques offensantes.

Dès maintenant nous pouvons cependant écarter de la position de la question toute la classe de citoyens, que l'élection a investis d'une magistrature administrative ou judiciaire : les maires et les adjoints, quand ils remplissent les fonctions de maires, les membres des

tribunaux de commerce et les conseillers prud'hommes.

La répression des outrages, des injures et des diffamations qui leur sont adressés, ne souffre aucune difficulté. Ils sont expressément désignés dans les articles 222 et 223 du Code pénal et tout le monde admet qu'ils peuvent également se prévaloir des articles 31 et 33, § 1, de la loi sur la presse dont la sphère d'application est tout au moins aussi vaste que celle du Code pénal (1).

Les autres citoyens élus ne peuvent, au contraire, être considérés comme magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire ni, évidemment, comme des agents de l'autorité ; ils ne peuvent donc prétendre qu'à la qualité de citoyens chargés d'un ministère de service public de l'article 224 du Code pénal, et à celle de citoyen chargé d'un ministère de service ou de mandat public, de l'article 31 de la loi de 1881. C'est pourquoi il importe que nous précisions, au point de vue qui nous occupe, le sens et la portée de ces expressions dont l'étude fera l'objet du chapitre II.

Dans le chapitre suivant et dernier nous passerons, enfin, en revue les diverses fonctions électives, et rechercherons si chacune d'elles constitue un service public au sens du Code pénal, ou un service et mandat public au sens de la loi sur la presse.

(1) Voyez Garçon, *Code pénal annoté*, sous les articles 222 à 223, les n^{os} 82, 95 et 96 et spécialement pour les maires 316 et suiv., pour les adjoints au maire 355 et suiv., et pour les conseillers prud'hommes 411 et 412.

CHAPITRE PREMIER

DES ATTAQUES OFFENSANTES DIRIGÉES CONTRE LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

L'offense envers le Président de la République est réprimée par l'article 26 de la loi du 29 juillet 1881 qui punit celui qui s'en est rendu coupable d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 100 à 3.000 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement. Mais, pour qu'elle puisse tomber sous le coup de la loi pénale, l'offense doit, aux termes de l'article précité, avoir été commise par l'un des moyens énoncés dans les articles 23 et 28 de la même loi, c'est-à-dire, soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou affiches exposés aux regards du public, soit par la mise en vente, la distribution ou l'exposition de dessins, gravures, emblèmes ou images.

La portée de l'article 26, seule disposition législative qui protège expressément contre l'outrage le chef de l'Etat, se trouve ainsi considérablement réduite, puisque les attaques offensantes qui ne sont pas entourées des conditions de publicité exigées par la loi de 1881, et les

outrages par gestes échappent complètement à sa répression.

Faut-il en conclure que le Président de la République sera impunément outragé chaque fois que l'élément de publicité fera défaut ?

SECTION I

En ce qui concerne l'outrage par gestes, certains auteurs, et notamment Barbier (1), ont proposé de faire au chef de l'Etat application de l'article 86 du Code pénal, qui, aux termes de sa rédaction de 1853, punit « toute offense commise publiquement envers la personne de l'Empereur ». Cette thèse est également soutenue dans une note de Dalloz (2) et tend à faire admettre que l'article 86 n'a été abrogé, ni expressément, parce que l'article 68 de la loi de 1881 ne porte abrogation que des lois antérieures ayant trait à la presse et que l'article 86 appartenant à la législation de droit commun, échappe ainsi à cette disposition législative, ni implicitement par suite de la proclamation de la République en 1870. Il parle, il est vrai, de l'Empereur, mais ce terme, dans la pensée du législateur de 1853, désigne plutôt le chef de l'Etat français, quelle que soit la forme du gouvernement adoptée. Dans ces conditions, on ne saurait refuser au Président de la République la protection d'une

(1) Barbier, *Code expliqué de la presse*, t. II, n° 344.

(2) D. P. 1901.4.405. Voyez note.

loi qui, ne faisant pas double emploi avec les dispositions de l'article 26, a conservé actuellement toute sa vigueur.

Malheureusement pour cette opinion, l'article 86 prévoit également l'attentat contre la vie de l'Empereur et l'outrage à la famille impériale. Comme on ne pourrait soutenir, sans faire une distinction arbitraire et injustifiable, que cet article est abrogé sur certains points et qu'il subsiste sur d'autres, la théorie que nous venons d'exposer conduit à cette conséquence extrême mais logique : que ces dernières dispositions ont également conservé tout leur effet. L'impossibilité qu'il y a d'admettre une pareille solution en contradiction formelle avec les principes d'un gouvernement républicain (1), montre assez la faiblesse de cette thèse qu'ont toujours refusé de partager la jurisprudence et la grande majorité des auteurs (2).

SECTION II

Dans un autre système qui a été accueilli favorablement par les tribunaux et consacré par deux décisions conformes de la Cour de cassation (3), on soutient que

(1) L'attentat contre la vie du Président de la République n'est plus qu'un assassinat, ou une tentative d'assassinat, punie des peines de droit commun. Cf. procès Caserio. Cour d'assises de Lyon. *Gaz. Trib.*, 3-4 août 1894.

(2) Cf. Garçon, *Code pénal annoté*, sous l'art. 86.

(3) Cass., 3 janvier 1900, D. P. 1901.4.407 : Cass., 26 juillet 1902, D. P. 1902.1.551.

la loi sur la presse, n'ayant pas abrogé les dispositions du Code pénal relatives aux outrages, et la qualité de magistrat de l'ordre administratif ne pouvant être refusée au Président de la République, les articles 222 et 223 concourent avec l'article 26 de la loi de 1881, pour le protéger contre les attaques offensantes que le Code pénal réprimera chaque fois qu'elles ne tomberont pas sous le coup de l'article 26.

Une première objection à l'application des articles 222 et 223 au Président de la République a été formulée par Barbier (1) dans son *Traité sur la presse*, par Labori dans son *Répertoire* (2), et dans le *Supplément du Répertoire* de Dalloz (3). Elle consiste à prétendre que le chef de l'Etat n'est pas un magistrat de l'ordre administratif au sens de l'article 222, et qu'il n'a en conséquence aucune qualité pour se prévaloir des dispositions de cet article.

C'est là, pensons-nous, une erreur évidente. Le Président de la République est, en effet, comme chef du pouvoir exécutif, le premier agent de l'administration, le supérieur hiérarchique de toutes les autorités administratives ; il est, suivant une expression heureuse, employée dans les arrêts précités, « investi de la plus haute magistrature de l'Etat », et, à ce titre, il nous paraît de-

(1) Barbier, *Traité sur la presse*, t. II, p. 482.

(2) Labori, *Répertoire*, art. *Presse, diffamation*.

(3) *Supplément de Dalloz, Presse, outrage*.

voir être compris parmi les magistrats de l'ordre administratif visés par l'article 222 du Code pénal (1).

Personne ne saurait d'ailleurs sérieusement lui refuser cette qualité, pas même les adversaires les plus déterminés de la jurisprudence, qui opposent aux « considérants » de la Cour suprême des arguments d'ordre plus juridique et plus élevé. Ces arguments ont été présentés et développés d'une façon particulièrement brillante par un professeur de droit à la Faculté de Dijon, M. Roux, dans une note parue dans le *Sirey* (2) sous les arrêts de cassation précités, et dont il nous paraît indispensable de reproduire textuellement les passages principaux :

« Appliquer, déclare cet auteur, au Président de la République l'article 26 de la loi de 1881 et les articles 222 et suivants du Code pénal, c'est supposer que le chef de l'État peut être à la fois outragé et offensé. Il est possible que cette juxtaposition de mots ne frappe pas ceux qui sont étrangers à la langue de notre droit, mais elle surprendra ceux qui connaissent le sens particulier que le mot offense a reçu depuis 1819 dans nos lois.

« Déclarer que le Président de la République peut être outragé et offensé, c'est en effet dire qu'il est vulnérable et invulnérable au trait lancé contre son honneur, blessé et non blessé, victime et non victime du délit commis

(1) Garçon, *Code pénal annoté*, sous les art. 222 et sq., n° 305.

(2) S. 1902.1.425. Cf. note sous les arrêts de Cass. crim., 6 janvier et 3 mars 1900.

contre sa personne. Aussi le conflit très réel qui existe entre les articles 31 et 33, § 1^{er}, de la loi de 1881 et les articles 222 et suivants du Code pénal, parce que l'injure, la diffamation et l'outrage ont un domaine commun, n'existe pas en réalité entre l'article 26 de la loi de 1881 et l'article 222 du Code pénal qui n'ont aucun domaine commun, non pas que le Président de la République ne soit pas un fonctionnaire de l'ordre administratif mais parce que l'offense exclut l'outrage dans la langue spéciale de notre droit.

« Pour qu'il en soit autrement, il faudrait ou bien que la loi de 1881 ait dépouillé le mot offense de sa signification traditionnelle, ou bien que celle-ci eût disparu d'elle-même, comme conséquence du changement intervenu dans le régime gouvernemental en 1870. »

Or, M. Roux refuse d'admettre l'une ou l'autre de ces deux raisons. Sans doute, la loi de 1881 a fait subir au mot offense d'importantes restrictions.

« Mais, ces restrictions, que l'on peut facilement comprendre parce qu'elles sont conformes à la liberté plus grande que doit avoir la parole sous une république n'altèrent pas l'essence même du délit d'offenses ; comment croire, en effet, que la loi de 1881 qui a emprunté aux lois antérieures le terme d'offenses, ne lui ait point maintenu sa signification traditionnelle ?

« L'abandon de cette tradition ne saurait non plus résulter du changement survenu dans la forme de gouvernement. Sans nier l'importance de ce changement,

on peut cependant affirmer qu'il n'existe pas d'antinomie théorique entre le délit d'offense et le gouvernement républicain, parce que le Président de la République n'est pas seulement un fonctionnaire, mais qu'il personnifie l'Etat, qu'il se dépouille de sa personnalité pour revêtir celle du pays, qu'il confond sa personne avec celle de la nation et qu'il devient, ainsi, insusceptible d'outrage, parce qu'on n'outrage pas une nation, mais qu'on l'offense seulement. »

M. Roux ne précise malheureusement pas quel est le sens particulier et traditionnel qu'il attribue au mot offense, dans la langue spéciale de notre droit. Aussi nous paraît-il nécessaire, avant de discuter l'opinion du savant professeur de rechercher quelle a été la signification exacte de ce terme dans les divers textes législateurs antérieurs à la loi de 1881.

C'est dans l'article 9 de la loi du 17 mai 1819 que nous le trouvons employé pour la première fois. Le projet de loi soumis au Parlement, portait : « Quiconque se sera rendu coupable d'imputations ou d'allégations offensantes, ou d'injures envers la personne du roi..... » Mais ces expressions furent repoussées comme exprimant une idée fausse : « On a pensé, disait M. de Broglie, dans son rapport à la Chambre des pairs, qu'il existait des êtres individuels, ou collectifs, placés si haut dans le respect des hommes, que le trait le plus empoisonné, bien que lancé contre eux, ne peut les atteindre. Quoi qu'on publie à leur sujet, peu im-

porte en ce qui les concerne personnellement ; il y a délit, mais il n'y a pas dommage ; il y a un criminel, mais il ne peut pas y avoir de victime. Voilà un délit particulier que le mot offense caractérise d'une manière parfaite (1) . » Et dans le texte définitif ces expressions furent, en effet, remplacées par le mot « offense » qui jusqu'alors « consacré à la seule divinité, était une heureuse fiction » (2).

Il est à remarquer que l'article 9 ne punissait que l'offense publique commise par l'un des moyens spécifiés en l'article 1^{er} de la même loi. Aussi, lors de la révision du Code pénal en 1832, ajouta-t-on une nouvelle disposition à l'article 86 du Code pénal qui permit d'incriminer toute offense publique, commise par des moyens autres que ceux prévus dans la loi de 1819 : « Il y avait, dans le Code pénal, une lacune, disait le rapporteur de la commission ; mais aujourd'hui il convient de réparer cette omission et d'établir une peine contre toutes les offenses publiques qui pourraient être adressées au roi. »

En 1835, une loi du 9 septembre vint modifier celle de 1819 et diviser les « offenses » en « graves » et en « légères », les premières étant constituées par des paroles ou des écrits, excitant à la haine ou au mépris du roi, et les secondes pouvant simplement provenir d'irrévérences de langage à l'égard du souverain,

(1) *Moniteur*, séance du 16 avril 1819.

(2) De Gratter, t. I, p. 164

L'offense, prévue dans ces différentes lois, n'est de l'avis unanime, ni l'injure, ni l'outrage, parce que le roi, qui est irresponsable et d'un caractère inviolable et sacré, ne peut être atteint par leurs traits, ni la diffamation parce que la loi suppose fausses toutes les imputations lancées contre lui, présomption d'ordre public et constitutionnel qui ne peut être renversée par aucune autre présomption ni par aucune preuve contraire ; autoriser une pareille preuve, ce serait, a-t-on dit, détruire l'inviolabilité du souverain et la briser dans les débats de la Cour d'assises.

C'est donc un délit *sui generis* dont le caractère propre est de porter atteinte à la chose publique en la personne du roi, et dont la répression apparaît moins comme une mesure de protection à l'égard de ce dernier, que destinée à garantir le régime politique contre les attaques de ses adversaires, attaques déguisées sous la forme d'outrages adressés personnellement au souverain.

N'est-ce pas là le but avoué de la loi de 1835 qui allait jusqu'à punir les simples écarts de langage ou même d'imagination (1) ? Il suffit d'ailleurs, pour s'en convaincre, de rappeler comment, en 1835, le gouvernement précisait devant les Chambres l'objet de la loi qu'il soumettait à leurs suffrages. Le duc de Broglie, président du conseil, déclarait que le but de la loi était : « d'in-

(1) Chassan, *Délits et contraventions de la parole*, t. I, 2^e édit., p. 207 et suiv.

terdire la discussion sur la personne du roi » (1). Thiers, ministre de l'intérieur, ajoutait : « Nous ne voulons pas seulement gêner la discussion, mais la supprimer absolument » (2), et Guizot, ministre de l'instruction publique, faisait, quelques jours après, des déclarations identiques.

Ainsi caractérisé, le délit d'offenses était trop parfaitement approprié au dogme de la dignité royale pour être réprimé sous une constitution républicaine dont l'un des principes fondamentaux est précisément de reconnaître à tout citoyen le droit de discuter ou d'apprécier librement les actes du gouvernement et du chef de l'État.

Aussi, en 1849, si l'on a pris à la législation antérieure le terme d'offense pour désigner les attaques dirigées contre le Président de la République, existe-t-il des différences profondes entre le délit d'offenses au roi et celui prévu par la loi des 27 et 29 juillet de cette année.

Le domaine de l'offense est tout d'abord fortement restreint : la critique des actes du Président de la République, la discussion sur sa personne, et, en principe, toutes les offenses que la loi de 1835 qualifiait de « légères », ne sont plus incriminées tant qu'elles ne s'accompagnent pas de propos injurieux et outrageants.

Sa nature même est profondément altérée : Dans les lois de 1819, 1832, 1835, l'offense était, nous l'avons

(1) *Moniteur* du 25 août 1835.

(2) *Moniteur* du 26 août 1835.

vu, exclusive de l'outrage, de l'injure et de la diffamation. Or dans la loi de 1849, ce terme a complètement dépouillé cette signification. Non seulement il n'exclut plus ces délits, mais il les embrasse dans sa sphère d'application, et c'est sous son nom qu'ils seront réprimés.

C'est qu'en effet sous une constitution républicaine, le chef de l'Etat ne puise plus dans la haute magistrature qu'il occupe une protection *naturelle* contre l'insulte ; sa personne n'est plus entourée, comme celle du souverain, de « ce culte vraiment religieux » et revêtue de ce « caractère inviolable et sacré » qui le rendait inaccessible aux traits de l'outrage. Il importait donc de protéger *légalement* le Président de la République contre les attaques outrageantes, et c'est ce qu'a fait la loi de 1849.

On s'efforcerait en vain de combattre cette opinion en tirant argument de ce que les Chambres n'aient pas adopté les expressions d' « outrages, injures et diffamations » qu'on leur avait proposé par voie d'amendement et leur aient préféré celle d' « offenses ».

La raison de ce choix est étrangère à toute idée d'attribuer à l'offense une signification spéciale, et se trouve dans ce fait qu'il a paru au législateur que ce terme était le seul qui pût embrasser dans sa généralité en dehors de l'injure et de l'outrage, toutes les attaques de nature à jeter sur la personne comme sur les intentions du Président de la République des insinuations pouvant porter atteinte à sa considération et à son hon-

neur (rapport de Combarel de Leyval) (1). Et dans les instructions qu'il adressait aux procureurs généraux, peu de temps après la promulgation de la loi, le garde des sceaux Odilon-Barrot précisait cette même idée : « Le terme d'offense comprend dans sa généralité toutes les attaques personnelles ; mais il ne porte aucune atteinte au droit de critique et de simple discussion. Le droit de critiquer ou d'attaquer, d'accuser même est écrit dans la constitution, mais la personne du premier magistrat de la République ne peut *rester exposée aux injures et aux outrages* » (2).

Cette interprétation du mot offense, si éloignée de celle qu'on lui avait donnée sous les régimes monarchiques antérieurs, ne devait pas survivre à la loi de 1849 qui fut abrogée par l'avènement de l'Empire. La loi du 10 juin 1853 rétablit, dans le Code pénal, l'article 86 qui, quelque peu modifié, réprima toutes les offenses commises publiquement envers la personne de l'Empereur.

La jurisprudence considéra, en outre, comme toujours en vigueur la loi du 17 mai 1819, et l'un ou l'autre de ces textes furent appliqués suivant que l'offense avait été commise par l'un des moyens spécifiés dans leurs dispositions respectives.

L'offense retrouvait avec l'Empire sa signification

(1) Chassan, *Lois sur la presse depuis le 24 février 1848*, p. 86.

(2) Fabreguettes, *Traité des infractions de la parole, de l'écriture et de la presse*, 1^{re} édition, t. I, p. 349.

ancienne, exclusive de toute idée d'outrage ou d'injure, signification traditionnelle, peut-être, mais qui n'en a pas moins été nettement abandonnée en 1849. Aussi nous paraît-il conforme à la vérité historique, de conclure que, contrairement à l'opinion de M. Roux, l'offense a eu dans nos lois deux significations différentes, dont l'une, celle de 1849, devait avoir, tout naturellement, les préférences du législateur de 1881. Les lois des 27 et 29 juillet 1849 et du 29 juillet 1881 n'ont-elles pas, en effet, été votées sous le même régime politique ? Ne se proposent-elles pas également l'octroi à la presse de libertés plus grandes ? N'ont-elles pas été adoptées dans des circonstances identiques ? Et les mêmes causes qui interdisaient en 1849 à l'offense d'avoir la portée que lui attribuaient les lois de 1819, 1832 et 1835 n'existaient-elles pas également en 1881 ?

Ce raisonnement, si juste soit-il, n'aurait cependant que la valeur d'une présomption, si nous ne trouvions dans la discussion qui a précédé le vote de la loi de 1881 des arguments formels en faveur de notre thèse.

Le projet de la commission de la Chambre des députés était ainsi libellé : « Tout outrage commis publiquement d'une manière quelconque envers le Président de la République sera puni. . . »

On avait volontairement renoncé au mot « offense » à cause des souvenirs qui s'y rattachaient et de la signi-

fication trop étendue que lui avaient donnée les lois de septembre 1835 (1).

Ce texte fut adopté, sans discussion, par la Chambre des députés, mais le Sénat remplaça le mot « outrages » par celui « d'offense », sur les instances de son rapporteur Pelletan. « L'offense, disait-il, est un terme consacré ; par cela seul qu'il est exceptionnel, il convient mieux à la situation exceptionnelle du chef de l'Etat. » Ces paroles, les seules prononcées, devant la Haute Assemblée, pour justifier cette modification, permettent d'en préciser la véritable portée. Le Sénat n'a tranché qu'une question de terminologie, et jamais il n'est entré dans ses intentions de substituer le délit même d'offense tel qu'il existait dans la législation antérieure, au délit d'outrage tel qu'il était caractérisé dans le projet de loi. Cette opinion est confirmée d'une façon indiscutable, par les termes mêmes du rapport dans lequel M. Lisbonne demandait à la Chambre, quand le projet fut de retour devant elle, d'accepter le texte modifié par le Sénat. » L'expression « d'outrages », disait-il, qui n'est dans le système de la loi nouvelle que l'injure s'adressant à des fonctionnaires publics, vous avait semblé par cela même plus définie moins vague que celle d'offense. Mais, en présence de la seule raison donnée par l'honorable rapporteur (M. Pelletan), il doit être bien entendu que pour qu'elle puisse tomber sous le coup de

(1) Fabreguettes, *Infractions de la parole, de l'écriture et de la presse*, t. I, p. 350.

la loi, *l'offense devra réunir dans l'application les mêmes conditions et caractères que l'outrage tel que le prévoit l'article 29 de la loi nouvelle* » (1).

Devant des déclarations aussi nettes, on ne saurait nier qu'il y a dans notre législation actuelle synonymie complète entre l'offense, et l'injure ou la diffamation envers les particuliers qui sont l'une et l'autre comprises sous la dénomination *d'outrages* quand elles sont adressées à un magistrat ou à un citoyen chargé d'un ministère de service public (2).

Et puisque sous le nom d'offenses la loi de 1881 réprime, en réalité, *les outrages* envers le Président de la République, commis par la voie de la presse ou proférés dans les lieux publics, il n'y a aucune raison pour décider que ces mêmes outrages ne tomberont pas sous le coup des articles 222 et 223 du Code pénal, quand ils ne seront pas accompagnés de ces éléments de publicité (3). On objecterait, en vain, qu'en faisant application au Président de la République de ces articles, on étend la portée de ces dispositions législatives, qui, dans l'esprit de leurs auteurs, n'étaient pas destinées à protéger le chef de l'Etat contre les attaques offensantes : celles-ci étaient en effet prévues et réprimées par un texte spécial, l'article 86 du Code pénal

(1) Celliez et Le Senne, p. 662.

(2) Dalloz, *Répertoire, Suppl., Presse, outrage*, n° 625.

(3) En ce sens : Gustave Le Poittevin, *Traité de la presse*, t. II, p. 118.

dont il serait inadmissible que l'abrogation ait eu pour effet de rendre applicable l'article 222 à des faits qui, à l'origine, ne rentraient pas dans ses prévisions.

« Sans doute, a-t-on répondu (1), la portée de l'article 222 ne saurait être étendue ; mais rien ne s'oppose à ce que cet article soit appliqué à des situations nouvelles ; à ce que sa protection soit réclamée par des personnes investies de fonctions qui n'avaient pas existé en France jusqu'à ce moment, mais qui rentrent dans la catégorie de celles qu'il a pour mission de protéger. Ainsi la constitution, en plaçant à la tête du gouvernement un Président de la République, a créé un magistrat nouveau, magistrat d'un rang exceptionnel, hors de pair ; le Président n'en est pas moins classé au nombre des magistrats et il doit à *fortiori* en avoir tous les droits, toutes les prérogatives. »

Aussi ne peut-on qu'applaudir la jurisprudence de s'être inspirée de ces principes et d'avoir décidé que le Président de la République devait être compris parmi les citoyens que les articles 222 et 223 protègent contre l'outrage (2).

(1) Gustave Le Poittevin, *op. cit.*, t. II, p. 122.

(2) En ce sens : Garçon, *Code pénal annoté*, sous les art. 222 et sq., n° 274 ; Gustave Le Poittevin, *op. cit.*, nos cités ; Garaud, *Droit pénal*, t. IV, n° 1330 ; Cass., 15 mars 1883, S. 83.1.475 ; Cass., 23 juin 1883, D. 83.1.308 ; Cass., 10 août 1883, S. 86.1.141 ; Cass., 8 février 1884, D. 84.1.305 ; Cass., 8 novembre 1895, S. 96.1.108 ; Cass., 6 janvier 1900, S. 02.1.125 ; *J. des Parq.*, 1901.2.38 ; C. Bourges, 17 mai 1895, S. 96.2.153 ; C. Orléans, 2 février 1897, S. 98.2.315.

SECTION III

En dehors de ses critiques d'ordre purement juridique et dont nous croyons avoir démontré le mal fondé, on fait encore grief à la jurisprudence d'entraîner dans la pratique les conséquences les plus fâcheuses pour la dignité du chef de l'Etat (1).

C'est d'abord une importante diminution de la personnalité du Président de la République que l'on déclare susceptible de l'outrage, alors qu'autrefois on se faisait du souverain une idée plus haute, plus digne, en décidant qu'il ne pouvait être atteint par aucun trait outrageant, ni blessé par aucune invective.

C'est ensuite la situation embarrassante et pénible dans laquelle on le place quand on lui demande de témoigner qu'il a eu connaissance de l'insulte, condition sans laquelle le délit d'outrage ne peut être incriminé, mais que le chef de l'Etat doit considérer comme une chose pire que l'offense elle-même.

Ces reproches, que l'on peut s'étonner de voir destinés à la jurisprudence alors qu'ils devraient en réalité s'adresser aux législateurs dont les tribunaux ne font qu'interpréter les décisions quelles qu'en soient les conséquences, ne nous paraissent pas justifiés.

Voir dans le fait que le Président de la République est susceptible de l'outrage une cause d'affaiblissement

(1) Voir la note de Roux déjà citée.

de sa personnalité par rapport à celle des souverains qui l'ont précédé, c'est supposer que si cette cause n'existait pas, les chefs d'Etat auraient tous la même personnalité, quelles que fussent les formes des gouvernements à la tête desquels ils se trouveraient.

Or, cette opinion est inacceptable, en présence de la contradiction très réelle qui existe entre la situation constitutionnelle du Président de la République et d'un monarque dont les titres, le mode de désignation, la durée des fonctions et les principes mêmes d'où dérivent leurs pouvoirs respectifs diffèrent si profondément. S'il importe à la dignité d'un gouvernement monarchique que son chef ne puisse être outragé, au sens légal du mot, il paraît au contraire conforme à la conception que nous nous faisons sous une constitution démocratique du chef de l'Etat, qu'il soit placé devant l'outrage dans la même situation que tous les autres magistrats et qu'il ait droit à la même protection.

Sans doute, il faut pour que l'outrage soit punissable qu'il ait été proféré en présence du magistrat visé, ou tout au moins en présence d'intermédiaires qui auront porté à sa connaissance les insultes dont il a été l'objet (1). Les jugements et les arrêts devront mentionner ces circonstances de fait, en l'absence desquelles ils pourraient être annulés pour défaut de motifs (2). Mais

(1) Garçon, *Code pénal annoté*, sous les articles 112 et sq., n^{os} 148 et sq.

(2) Garçon, *Code pénal annoté*, sous les articles 227 et sq., n^o 299.

quand le magistrat outragé sera le Président de la République, lui demandera-t-on de venir témoigner à la barre qu'il a bien eu connaissance de l'outrage ? Lui demandera-t-on d'affronter les passions populaires qui, à l'audience publique, pourraient se manifester en nouvelles invectives ?

Assurément non. La loi exige en effet simplement que le tribunal soit mis à même d'apprécier si la personne visée a eu connaissance de l'outrage, mais ne détermine pas les moyens par lesquels le tribunal devra s'éclairer et, dans la pratique, la présence à l'audience du chef de l'Etat sera toujours évitée. C'est ainsi que, dans une affaire récente où le Président de la République avait été l'objet d'outrages par gestes, ces outrages furent portées à sa connaissance par le ministre de l'intérieur qui informa ensuite le garde des sceaux de la démarche qu'il avait faite auprès de lui. Le garde des sceaux avisa, à son tour, le tribunal correctionnel qui, s'estimant suffisamment convaincu par cette simple communication, constata que l'outrage avait été porté à la connaissance du chef de l'Etat et condamna le délinquant (1).

Il faut avouer qu'il n'y a dans une telle procédure rien qui puisse blesser les justes susceptibilités du Président de la République ou nuire en quoi que ce soit à sa dignité.

(1) Il s'agissait d'un certain nombre de camelots qui avaient vendu, sur la voie publique, un jouet dit « Tire la Barbichette » où le Président de la République était grossièrement caricaturé.

*
* *

Malgré la double protection dont jouit le chef de l'Etat contre l'outrage, puni par le Code pénal, et l'injure et la diffamation, réprimées par la loi sur la presse, on constate malheureusement que les offenses sont devenues légion. Jamais, depuis quelques années, les adversaires du régime n'ont attaqué le Président de la République avec une violence aussi grande, une mauvaise foi aussi insigne.

Certains ont prétendu qu'il fallait rechercher la cause de cette recrudescence de pareilles attaques dans l'insuffisance des textes répressifs en cette matière. Nous croyons avoir démontré dans l'étude qui précède le mal fondé de cette assertion : les attaques injurieuses dirigées contre le chef de l'Etat, quelles qu'elles soient, et de quelque manière qu'elles se produisent, tombent toujours sous le coup de la loi pénale.

D'autres (1) accusent le mode de répression ; sans doute, disent-ils, les outrages envers le Président de la République, soumis au tribunal correctionnel, sont à juste titre toujours et sévèrement punis : d'où la rareté relative de ce délit.

Mais lorsqu'au contraire, l'offense est de la compétence de la Cour d'assises, le jury en acquitte malheureusement bien souvent l'auteur et le ministère public,

(1) Fabreguettes, *op. cit.*

lui-même, hésite ensuite à intenter des poursuites dont il craint le résultat négatif presque certain.

Aussi facteurs de libelles, orateurs et dessinateurs grossiers, se croyant sûrs de l'impunité, ont-ils beau jeu pour se livrer à leurs attaques immondes contre le chef de l'Etat. Pour remédier à cet état de choses, on propose de dessaisir le jury et de correctionnalier l'offense.

On se trompe, à noire avis, si l'on croit qu'une substitution de juridiction suffira pour tarir la source des injures dont le Président est l'objet.

Et puis, il faut bien le reconnaître, le jury, en acquittant, ne fait pas toujours de la mauvaise besogne ; souvent, en effet, les individus qu'on lui défère sont des délinquants d'une nature toute particulière, qui agissent sous l'excitation et l'influence des théories pernicieuses dont on les a nourris, et dont les auteurs, les professeurs, préfèrent ne pas mettre eux-mêmes leurs principes en pratique et laisser à d'autres plus naïfs les responsabilités de l'action.

Ces théoriciens, si juridiquement la loi pénale ne peut les atteindre, n'en sont pas moins considérés comme les vrais coupables par le jury qui ne connaît pas les subtilités du droit, s'étonne de ne pas les voir traduits devant lui et acquitte ceux qu'il considère plus comme des victimes ou des irresponsables que comme de véritables coupables.

Mais il ne faudrait pas aller plus loin, et l'on peut, au contraire, constater que lorsque l'action publique a été

exercée avec prudence, avec sagacité, que les faits délictueux ont été prouvés, le jury n'hésite pas à condamner. Il faut espérer qu'il aura de plus en plus rarement à se prononcer en cette matière et que les citoyens se rendront enfin compte que la boue jetée sur le chef de l'Etat, sans aucun profit pour eux-mêmes, rejaillit sur la nation tout entière.

CHAPITRE II

SECTION I^{re}. — Que faut-il entendre par « citoyens chargés d'un ministère de service public » aux termes de l'article 224 du Code pénal ?

Cette expression, empruntée à l'article 230 du Code pénal qui, dès l'origine de ce Code, réprimait « les violences exercées contre les citoyens chargés d'un ministère de service public », a été introduite dans l'article 224 par la loi de révision de 1863.

Des explications échangées durant les travaux préparatoires, il résulte que l'intention du législateur, en faisant à l'article 224 cette addition, a été non pas tant de créer une classe nouvelle de personnes spécialement protégées contre l'outrage, que de mettre fin aux hésitations et aux incertitudes de la jurisprudence en cette matière.

« Les tribunaux, disait l'exposé de motifs, hésitaient à comprendre sous la qualification d'agents dépositaires de la force publique les surveillants des halles et marchés, les gardiens de maisons centrales, les agents des contributions indirectes, et d'autres encore. Pour prévenir toute hésitation sur ce point on emprunte à l'article 230 une désignation dont les termes génériques

paraissent devoir assurer la répression dans tous les cas (1). »

Si ces paroles indiquent suffisamment le sens dans lequel la réforme de 1863 a été opérée, elles ne facilitent guère la recherche du critérium qui permettra de discerner à coup sûr le simple citoyen de celui qui est investi d'un ministère de service public.

« Définir le sens de cette expression, dit M. Garçon (2), est une des plus graves difficultés que l'on rencontre dans la pratique de la répression de l'outrage.

« Nous pensons, ajoute cet auteur, qu'il faut comprendre dans cette expression tous les fonctionnaires, agents ou préposés qui, n'étant ni magistrats, ni officiers ministériels, ni dépositaires de la force publique, participent à l'administration générale en remplissant un service public permanent ou temporaire, en sorte que l'outrage qui leur est adressé est un manquement à l'autorité elle-même et rejaillit sur elle (3). »

D'après cette définition, la qualité de citoyen chargé d'un ministère de service public ne peut donc appartenir qu'à celui qui réunit cette double condition : participer à l'administration générale et détenir une partie de la puissance publique qui confère à celui qui en est investi une certaine autorité sur les autres citoyens. Elle ne pourrait être invoquée par ceux qui ne font seulement

(1) D. 1864.4.103.

(2) Garçon, *Code pénal annoté*, sous les articles 222 et sq., n° 91.

(3) Voir également Barbier, *Code expliqué de la Presse*, n° 668.

que pourvoir à des services publics ou remplir des fonctions auxquelles s'attache un intérêt général. C'est là une distinction fondamentale, en matière d'outrage, distinction que la doctrine a toujours faite, mais que les tribunaux ont une fâcheuse tendance d'oublier, dans leur désir de donner de l'article 224 une interprétation de plus en plus extensive (1).

La Cour de cassation ne paraît cependant pas approuver cette tendance, car, à maintes reprises, se rangeant à l'avis de la doctrine, elle a décidé qu'il fallait comprendre sous la dénomination de citoyens chargés d'un ministère de service public : « Tous les agents investis dans une mesure quelconque d'une portion de l'autorité publique, mais non les personnes qui ne participent pas à cette autorité bien qu'un intérêt public s'attache à leurs fonctions (2). »

Mais cette portion de la puissance publique doit-elle être directement conférée par le pouvoir central ? Certains auteurs (3) ont, en effet, prétendu que la nomination par le gouvernement constitue l'un des caractères nécessaires du ministère de service public. C'est là, croyons-nous, une erreur. Cette délégation du pouvoir central ou de ses représentants n'est pas, en effet, une condition de la protection de l'article 224, et le mode de

(1) Garçon, *op. cit.*, n° 93.

(2) Cass., Ch. réun., 29 décembre 1898, D. P. 99.1.493 ; Cass., Ch. crim., 10 février 1883, D. P. 83.1.436.

(3) Fabreguettes, *Traité des infractions de la parole, de l'écriture et de la presse*, t. II, n° 1576 ; Dall., *Suppl.*

recrutement des fonctionnaires, élection ou désignation par le gouvernement, ne doit pas entrer en ligne de compte. C'est uniquement à la nature juridique, à l'objet propre de la fonction qu'il faut s'attacher pour décider si celui qui en est titulaire est ou non investi d'un ministère de service public. N'en est-il pas, d'ailleurs, ainsi, quand il s'agit des magistrats visés par les articles 222 et 223 parmi lesquels tout le monde s'accorde pour comprendre les membres des tribunaux de commerce, magistrats élus ?

SECTION II. — « Les citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public, temporaire ou permanent » de l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881.

Aux catégories nettement définies de personnes énumérées par l'article 31 de la loi sur la presse, c'est-à-dire des membres du ministère, des deux Chambres, des fonctionnaires publics, des dépositaires ou agents de l'autorité publique, le législateur a assimilé une classe nouvelle, assujettie elle aussi au régime de la loi du 29 juillet 1881 : « les citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public temporaire ou permanent ».

Que faut-il entendre par cette dénomination toute nouvelle dans nos textes législatifs, et dont il n'est parlé ni dans les articles 222 et suivants du Code pénal, ni dans les lois de 1819, de 1863 ni de 1873 ?

A vrai dire, nous posons ici une question très impor-

tante car, selon la solution à laquelle nous nous arrêtons, nous devons ou soumettre ou soustraire au double régime de la compétence criminelle et de l'admissibilité de la preuve des faits diffamatoires, toute personne que nous impliquerons sous la qualification de l'article 31 ou que nous rejeterons, au contraire, de la catégorie qu'elle a entendu désigner sous sa trop imprécise dénomination.

Deux thèses bien nettement marquées et apposées se trouvent en présence ; elles se sont affirmées avec une unanimité assez complète qui dans la doctrine, qui dans la jurisprudence.

Les tribunaux tendent d'une façon générale à adopter comme critérium le fait de l'exercice de quelque parcelle d'autorité ou puissance publique (1) et par conséquent à assimiler complètement les citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public à ceux qui sont spécialement visés dans l'article 224 du Code pénal.

La personne diffamée détient-elle une portion, même minime, d'autorité (garde champêtre, par exemple), elle doit être considérée comme investie d'un mandat ou d'un service public.

Pour la plupart des auteurs au contraire, il convient de donner de la dénomination de l'article 31 une interprétation bien plus large et de l'appliquer à toute per-

(1) Voir Dalloz, note et arrêts cités sous Cass. crim., 14 mai 1898, D. 1898.1.465 ; Dall., *Jurisprudence générale, Supplément, Presse, outrage*, nos 764 et sq.

sonne participant à l'administration publique, voire même à celle ayant simplement exercé « en vertu d'une loi ou d'une délégation des pouvoirs publics » des fonctions dans un but d'utilité générale (1).

Système de la jurisprudence. — Lors d'une des premières discussions auxquelles donna lieu devant la Cour suprême l'interprétation de cette expression (2), M. le conseiller Vetelay disait : « Les expressions employées par le législateur de 1881 ne sont pas, il est vrai, absolument semblables à celles dont ont usé les auteurs du Code pénal et de la réforme du 13 mai 1863 ; l'article 31 de la loi du 29 juillet parle d'un citoyen chargé d'un service ou d'un mandat public, temporaire ou permanent, tandis que les textes précités du Code pénal ont pour but de protéger le citoyen chargé d'un ministère de service public. Il semble certain, cependant, que si les mots sont un peu différents, si le législateur de 1881 a paru s'attacher à être un peu plus explicite, on a voulu, aussi bien en 1810 qu'en 1863 et 1881, viser la même catégorie de personnes. »

La Cour de cassation semble, dans ses arrêts, s'être toujours inspirée des termes de ce rapport (3) et constamment elle a donné du citoyen chargé d'un ministère

(1) Garçon, *Code pénal annoté* ; Barbier, *Code expliqué de la France*, t. II, p. 18 et sq.

(2) D. P. 83.1.436.

(3) Cass. crim., 10 février 1883, D. P. 83.1.436 ; Cf. Cass., Ch. réunies, 29 décembre 1898, D. P. 99.1.493 ; Cass., crim., 24 janvier 1902, D. P. 02.1.144.

de service public mentionné par l'article 224 la même définition que pour le citoyen chargé d'un mandat ou d'un service public aux termes de la loi de 1881 : « Un agent investi d'une portion de l'autorité publique, mais non les personnes qui ne participent pas à cette autorité, bien qu'un intérêt public s'attache à leurs services » (1).

L'interprétation de la jurisprudence prétend se fonder sur les précédents historiques dont la loi de 1881 n'aurait été, selon elle, que la consécration.

Cette loi aurait en effet, d'après l'opinion générale des tribunaux, entendu répéter purement et simplement, tout au moins en ce qui concerne le point précis de ce débat, l'état de choses existant sous le régime de la loi de 1819, dont l'article 20 disait : « Nul ne sera admis à prouver la vérité des faits diffamatoires, si ce n'est dans le cas d'imputations, contre les dépositaires ou les agents de l'autorité, ou contre toute personne ayant agi dans un caractère public, de faits relatifs à leurs fonctions. Dans ce cas, les faits pourront être prouvés devant la Cour d'assises (2). »

Dans la thèse soutenue et appliquée par la jurisprudence, les expressions : « Service et mandat public » équivaldraient à la périphrase du texte antérieur : ayant agi dans un caractère public. On aurait seulement

(1) Arrêts précités des 29 décembre 1898 et 24 janvier 1902.

(2) D. P. 98, 1. 465.

voulu créer une terminologie plus simple, plus précise et si l'on peut dire, plus élégante.

Et de même que la loi de 1881 n'aurait en rien innové, les Cours et tribunaux veulent, eux aussi, s'en tenir strictement à l'interprétation autrefois donnée par la jurisprudence aux mots : « ayant agi dans un caractère public ». Or, on exigeait comme élément essentiel de ce caractère public attributif du régime de la loi de 1819 que la personne diffamée ait exercé quelque parcelle de puissance publique. La jurisprudence actuelle a consacré cette condition et maintenu cette restriction à l'application de la loi de 1881. Nous nous trouverions donc ici en présence d'une tradition légale que ne serait venue rompre aucune solution de continuité, aucune tentative d'innovation.

Les raisons de fait sur lesquelles s'appuient cette opinion, quasi-unanime en jurisprudence, et à laquelle s'est en tout cas immuablement attachée la Cour de cassation nous paraissent bien faibles et discutables.

Une simple phrase d'une portée très générale, du rapporteur de la loi de 1881, M. Lisbonne, constitue en effet le principal argument prétendu justificatif de cette interprétation.

Selon ce législateur, les auteurs de cette loi auraient accepté le système adopté par la loi de 1819 : « en ce qui concerne l'admissibilité de la preuve de la vérité de l'imputation ». Le principe de loi nouvelle ne serait donc que le rappel de la solution législative antérieure

et l'article 31 lui-même ne serait que l'affirmation renouvelée d'une règle ancienne ayant le même but et visant les mêmes personnes.

Remarquons, tout d'abord, que, même si la loi de 1881 n'avait fait que consacrer et répéter la législation antérieure, il ne s'en suivrait pas nécessairement que la jurisprudence actuelle soit fondée à continuer l'interprétation toute spéciale, et sans aucun doute erronée, que la jurisprudence antérieure à la loi de 1881 donnait des textes alors en vigueur, interprétation qui entraîne, dans la pratique, les conséquences les plus décevantes. « N'est-il pas choquant, dit avec raison M. Barbier (1), de reconnaître un caractère public, au point de vue des lois sur la presse, au plus infime des agents de l'autorité, notamment à un garde particulier chargé de défendre des intérêts privés et de refuser ce caractère à des citoyens qui, comme les caissiers de caisses d'épargne, par exemple, sont désignés par l'autorité à l'effet de remplir une mission touchant à des intérêts publics de premier ordre ? »

Bien que créées dans un but d'utilité générale, dit la Cour de cassation, les caisses d'épargne ne sont en effet que des établissements privés et leurs agents ne peuvent être considérés comme participant à l'administration publique (2). Il n'en est cependant pas moins vrai, comme le fait encore remarquer l'auteur du *Code de*

(1) Barbier, *Code de la Presse*, t. II, n° 492.

(2) Cass., 18 février 1883. — V. Barbier, *op. cit.* et n°s cités.

la Presse, que ces caissiers sont nommés par le gouvernement, exercent leurs fonctions sous le contrôle de ce dernier, cela, dans un but d'intérêt général, et qu'ainsi ils sont réellement investis d'un mandat public ou chargés d'un service public.

M. Lisbonne a soutenu avec beaucoup de fermeté la même thèse (1). La jurisprudence, nous dit-il en substance, range parmi les personnes agissant dans un caractère public « les employés assermentés de chemins de fer, les gardes préposés à la perception d'un droit de péage au profit d'un concessionnaire, les gardes particuliers. Il ne suffirait donc pas que les caisses d'épargne ne fussent que des établissements privés créés dans un but d'utilité publique pour que le mandat conféré à leurs caissiers ne fût pas considéré comme un mandat public, dans le vrai sens du mot. Cela ne suffirait pas surtout au point de vue où s'est placé le législateur de 1881 et de la corrélation qu'il a établie entre les dispositions de l'article 31 qui protège les personnes y dénommées et celles de l'article 45 qui s'explique sur la compétence. Comprendrait-on que la diffamation envers un témoin à raison de sa déposition fût déférée au jury et celle envers « les caissiers d'une caisse d'épargne » accusés de malversations ou de vol envoyée en police correctionnelle ?

« Il ne faut donc pas hésiter à ranger les caissiers de

(1) Dissertation de M. Lisbonne, *Lois nouvelles*, 1883.3.121.

caisse d'épargne ainsi que ceux des commissions des hospices, des sociétés de secours mutuels au nombre des citoyens chargés d'un service public ou mandat public, temporaire ou permanent. »

A la thèse contraire, adoptée par les tribunaux, on objecte fort justement que si le citoyen chargé d'un service ou d'un mandat public doit être détenteur d'une portion de puissance publique, il se confond avec le dépositaire ou agent de l'autorité publique également visé par l'article 31. Cette expression ferait donc double emploi avec la désignation déjà faite. Or, pourquoi cette répétition ? Pourquoi ce pléonasme ? N'est-il pas plus rationnel et d'une interprétation plus utile d'admettre qu'en parlant de citoyens chargés de service ou mandat public le législateur a entendu soumettre à l'application des règles exceptionnelles contenues dans la loi d'ensemble des personnes exerçant des fonctions ayant un caractère simplement d'utilité publique et ne rentrant pas dans les catégories facilement définissables déjà visées ? Cette adjonction du mot mandat à celui de service public semble même bien indiquer que la volonté, du législateur a été de soumettre à l'application de la loi de 1881 un groupe de personnes aussi compréhensif que possible.

D'ailleurs, pourquoi vouloir faire intervenir ici comme critérium, l'exercice d'une parcelle d'autorité publique ? Ce même article 31 a-t-il tenu compte de considérations de ce genre lorsqu'il cite, parmi les per-

sonnes auxquelles il étend sa protection, les ministres des cultes et les témoins qui sont évidemment dépourvus de toute délégation de la puissance publique ?

Aussi, la détention d'une parcelle d'autorité publique ne nous paraît-elle pas être la pierre de touche qui nous permette de déterminer si tel citoyen doit être placé sous le régime exceptionnel de l'article 31 de la loi sur la presse.

Système de la doctrine. — Dans l'opinion de la généralité des auteurs, la double expression « service ou mandat public » viserait non seulement les personnes exerçant quelque autorité publique, mais encore toutes celles participant à l'administration publique ou même celles remplissant seulement en vertu d'une loi ou d'une délégation spéciale du pouvoir central, certaines fonctions dans un but d'utilité générale (1).

A l'appui de cette thèse, la doctrine invoque l'ordre d'idées, tout à fait nouveau et particulier duquel procède tout entière la loi du 29 juillet 1881 : la jurisprudence, nous le savons, voit dans les termes — citoyens chargés d'un ministère de service public — investis d'un mandat au service public — des expressions à peu près synonymes et embrassant les mêmes personnalités.

(1) Ce seront selon M. Barbier les personnes « auxquelles la loi ou les pouvoirs publics ont dans un but d'utilité générale confié le service de la défense d'intérêts généraux, même d'ordre privé ». (Barbier, t. I, 485 et C. du Code expliqué, n° 485 bis et sq.).

La doctrine, au contraire, oppose l'article 31 de la loi sur la presse à l'article 224 du Code pénal, relativement à l'esprit qui a présidé à l'établissement de ces deux textes.

Dans l'article 224 le législateur se préoccupait, en effet, exclusivement d'assurer le respect du principe d'autorité dans la personne de ses représentants de tous ordres. L'article 31, au contraire, a pour objectif principal de sauvegarder les droits des citoyens en soumettant à la libre discussion devant le jury les questions de diffamations concernant les personnes qui, à raison du rôle qu'elles jouent dans la société, lui doivent compte de leurs actes...

La loi de 1881 apparaît ainsi dans le droit public de la troisième République comme l'organisation du contrôle de la démocratie sur la vie publique et la gestion des intérêts généraux qu'un régime de suffrage universel tend à confier chaque jour davantage aux mains des citoyens tenant directement ou indirectement leurs fonctions de la volonté populaire. Ce contrôle est devenu dans nombre de cas l'unique et nécessaire sanction de la conduite d'innombrables personnes appelées à la gestion d'intérêts collectifs (de l'Etat, du département ou de la commune), lesquelles resteraient sans cela pratiquement irresponsables.

Quel est, au sens de la doctrine, l'esprit dans lequel le législateur de 1881 a établi les garanties du contrôle de l'opinion publique sur la vie collective de la nation ?

Déjà les auteurs de la loi de 1819 et de celle de 1821, tout en assurant le respect de la vie privée, qui devait rester protégée contre les investigations de la presse, entendait soumettre aux discussions publiques les actes de la vie politique et administrative accomplis par les citoyens investis par la loi ou les pouvoirs établis de fonctions créées dans un but d'utilité générale.

On peut rappeler, à cet égard, les paroles fort nettes que Royer-Collard prononçait en 1819 : « Ces personnes sortent de la vie privée et n'en peuvent réclamer *le privilège*. Il est de l'intérêt général qu'on puisse dire et prouver ce qu'un homme a *réellement dit en public et fait avec un caractère public*. Et les mêmes raisons existent pour les agents de l'autorité. »

Les travaux préparatoires de la loi de 1881 ne sont guère d'un grand secours pour étudier la question.

Les déclarations du rapporteur sont d'un caractère trop général pour qu'il soit possible d'en tirer aucune conclusion bien certaine en faveur de l'une ou l'autre thèse ; mais, en revanche, le texte même de la loi parle, semble-t-il, de façon suffisamment claire et de nature à lever les objections faites par la jurisprudence à la doctrine.

Le paragraphe 2 de l'article 35 nous paraît, en effet, manifester d'une manière évidente l'esprit même de la loi, lorsqu'il établit le régime de l'admissibilité de la preuve des imputations diffamatoires relativement aux « directeurs ou administrateurs de toute entreprise in-

dustrielle, commerciale ou financière faisant publiquement appel à l'épargne ou au crédit ».

Si ces personnes qui sont à la tête d'entreprises privées sont soumises au régime exceptionnel de la loi de 1881, *a fortiori*, les citoyens investis par la loi ou par une délégation du pouvoir de quelque fonction s'exerçant dans une fin d'utilité générale doivent-ils y être assujettis.

La circulaire du 9 novembre 1881, relative à l'interprétation générale de la loi, pose avec évidence ce principe : que dans la vie publique l'admissibilité de la preuve doit être considérée comme étant la règle quand elle dit : « L'interdiction de la preuve est rigoureusement restreinte aux diffamations commises envers les particuliers. »

Nous retrouvons également, sous la plume de M. Lisbonne, en un article paru postérieurement au vote de la loi qu'il avait rapportée, cette appréciation de tous points favorable à la thèse de la doctrine : « Les expressions service et mandat public ont la plus large signification. » Ne paraît-il pas, en effet, que cette insistance de la loi, qui parle non seulement de service, mais aussi de mandat public, et précise encore qu'il importe peu que le mandat soit temporaire ou permanent, tend à donner à la dénomination de l'article 31 la portée d'application la plus étendue ?

La thèse que nous venons de rapporter et qui se

réclame de l'autorité de M. Garçon (1) et de la brillante démonstration de M. Barbier (2), nous paraît donc pleinement conforme à la pensée du législateur de 1881 qui a voulu que le refus de la preuve des faits diffamatoires restât, selon le mot de Royer-Collard, le privilège des seuls particuliers.

*
* *

Ainsi, tandis que la jurisprudence assimile complètement les citoyens investis d'un ministère de service public, et ceux chargés d'un service ou d'un mandat public, la doctrine donne de ces deux expressions des interprétations distinctes et indépendantes ; celle-ci pourra donc refuser l'une de ces qualités à tel citoyen qu'elle reconnaîtra investi de l'autre. La jurisprudence au contraire ne peut, d'après sa propre thèse, refuser la protection de l'article 224 à celui auquel elle a déjà fait application des dispositions de l'article 31 et réciproquement.

Or, dans la pratique, les tribunaux sont loin de toujours respecter ce principe dont l'application est d'ailleurs incompatible avec une bonne interprétation des textes.

Prenons, par exemple, le cas des conseillers municipaux dont nous aurons à nous occuper plus loin : il a été jugé maintes fois que ces conseillers, et cela est

(1) Garçon, *Code pénal annoté*, sous les art. 222 et sq., p. 523.

(2) Barbier, *Code expliqué de la presse*, nos 486 et sq.

admis par tous, rentrent dans la catégorie des citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public (1). D'autre part un certain nombre d'autres Cours d'appel refusent de considérer les conseillers municipaux comme des citoyens chargés d'un ministère de service public aux termes de l'article 224 (1) et cette solution est également conforme à l'opinion générale. Mais ces décisions n'en sont pas moins contradictoires (3) aux yeux de la jurisprudence qui assimile les deux catégories de personnes visées par le Code pénal et la loi sur la presse.

Comment donc la Cour de cassation, qui n'a pas encore été appelée à statuer sur cette question, conciliera-

(1) C. Amiens, 15 juillet 1882, Dall., *Jurispr. gén., Suppl., Ou-
vrage*, n° 966 ; Pau, 11 juin 1889, D. P. 90.2.55.

(2) Nancy, 22 mars 1876, D. P. 78.2.30 ; Douai, 17 décembre 1900,
D. P. 02.2.139.

(3) Ces mêmes contradictions se retrouvent chez les auteurs qui professent l'opinion de la jurisprudence.

L'un de ceux-ci et non des moindres, M. Fabreguettes, pose en principe, dans le t. II, de son *Traité des infractions par la parole, l'écriture et la presse*, 2^e éd., p. 470 : « Quand on compare le texte de la loi de 1881 et la législation antérieure, il est facile de se convaincre que si les expressions qu'on y trouve ne sont pas absolument semblables à celles dont a usé l'article 224 du Code pénal modifié par la loi du 13 mai 1863, il n'est pas douteux que par la différence peu sensible des mots, le législateur de 1881 a voulu seulement s'attacher à être un peu plus explicite ET QU'IL A VISÉ LA MÊME CATÉGORIE DE PERSONNES »

Or, dans cette page, et en note, l'auteur déclare : « Rentrent dans la catégorie des citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public... les conseillers généraux, d'arrondissement et municipaux... »

Et page 540, en note, M. Fabreguettes déclare : « Les sénateurs, députés, conseillers généraux, d'arrondissement et municipaux ne sont pas en principe des citoyens chargés d'un service public... »

t-elle les solutions opposées données par les Cours d'appel ?

Il lui suffirait d'admettre, comme l'a fait la doctrine, que la classe des citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public est plus étendue que celle visée par le Code pénal. Il est cependant probable qu'elle n'adoptera pas cette manière de voir pour laquelle elle a toujours montré une certaine répugnance et qu'elle décidera au contraire que les conseillers municipaux sont également protégés par les articles 224 et 31, ou, qu'à l'enverse, ils ne peuvent invoquer ni l'une ni l'autre de ces dispositions.

La Cour suprême en est donc réduite, dans le premier cas, à étendre la sphère d'application de l'article 224 et dans le second à restreindre celle de l'article 31, deux solutions également mauvaises ; comme le fait, en effet, remarquer, M. Roux (1), si l'on peut « songer, pour la répression de la diffamation, à une extension sous un régime démocratique de l'expression de citoyen chargé d'un service et d'un mandat public, afin de permettre la preuve du fait diffamatoire, il n'y a aucun avantage, mais plutôt des inconvénients, pour la répression de l'outrage, à étendre l'expression de citoyen chargé d'un ministère de service public ; car, à protéger trop de personnes, on énerve et on compromet le principe de l'autorité par l'abus qu'on en fait. Bien loin,

(1) Cf. note de Roux sous l'arrêt de Cass., 11 février 1903, S., 06.1.529.

donc, de considérer ces deux expressions pour équipolantes, comme certains auteurs le pensent et comme l'ont déclaré certains arrêts de cassation (Cass., 31 janvier 1875, S. 78.1.171 ; 5 juillet 1883, S. 84.1.303) ; bien loin encore d'admettre une application restrictive de l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 qui punit la diffamation, et une application large de l'article 224 du Code pénal qui réprime l'outrage, comme l'ont également consacré d'autres arrêts de la Cour suprême (Cass., 8 mars 1877, S. 77.1.333 ; 14 mai 1898, S. 98.1.296), c'est l'inverse qui doit être suivi : la loi de 1881 que l'on doit entendre libéralement et le Code pénal restrictivement » (1).

SECTION III. — Que faut-il entendre par citoyen chargé d'un service public aux termes de l'article 34 de la loi du 9 décembre 1905.

Avant la séparation des Eglises et de l'Etat, l'article 201 du Code pénal punissait de trois mois à deux ans de prison : « les ministres des cultes qui prononceront dans l'exercice de leur ministère, et en assemblée publique, un discours contenant la critique ou la censure du gouvernement, d'une loi, ou de tout acte de l'autorité publique. » Les attaques offensantes dirigées, dans les mêmes circonstances, contre les dépositaires de cette

(1) Garçon, *Code pénal annoté*, sous les articles 222 et suiv., n^{os} 505 et suiv.

autorité étaient réprimées par les articles 222 et suivants du Code pénal ou les dispositions de la loi sur la presse suivant qu'il s'agissait d'outrages ou de diffamations. La loi du 9 décembre 1905 a modifié cette situation à un double point de vue. Dans son article 44 elle abroge, en effet, expressément l'article 201 du Code pénal et dans l'article 34 elle punit spécialement : « Tout ministre d'un culte qui dans les lieux où s'exerce ce culte aura publiquement, par des discours prononcés, des lectures faites..., outragé ou diffamé un citoyen chargé d'un service public.... »

Que faut-il entendre par cette expression ? Lorsque la disposition devenue l'article 34 vint en discussion devant la Chambre des députés, M. l'abbé Lemire, ayant fait remarquer que la signification de cette expression était quelque peu vague et obscure, proposa, par voie d'amendement, de la remplacer par celle de : « fonctionnaire ayant agi en raison de ses fonctions ». Mais la Chambre n'adopta pas cet amendement, sur les instances du ministre des cultes, qui déclara « que l'expression de citoyen chargé d'un service public se trouvait déjà dans le Code pénal et dans la loi de 1881 », et celles du rapporteur, M. Aristide Briand, qui allégua : « que cette expression avait au moins l'avantage d'une longue interprétation par la jurisprudence » (1).

Il est regrettable que le législateur n'ait pas saisi l'oc-

(1) *J. off.*, Séance du 29 juin 1905, p. 2598 et suiv.

casion qui s'offrait à lui de préciser, une fois pour toutes, ce qu'il entendait par cette dénomination dont l'interprétation soulève dans la pratique tant de difficultés. Quoi qu'il en soit, il résulte des déclarations du rapporteur et de l'ensemble de la discussion préalable au vote de cette loi que les « citoyens chargés d'un service public sont les mêmes personnes qui sont déjà visées dans la loi, de 1863 et que la jurisprudence considère, en outre, comme des citoyens chargés d'un service ou d'un mandat publics ».

Les expressions employées par les articles 224 du Code pénal et 34 de la loi de 1905 sont donc absolument identiques, et c'est seulement lorsqu'ils s'adresseront à des citoyens investis d'une parcelle de la puissance publique que les propos outrageants ou diffamatoires, prononcés du haut de la chaire, tomberont sous le coup de la loi pénale.

CHAPITRE III

LES CITOYENS INVESTIS D'UN MANDAT ÉLECTIF SONT-ILS VISÉS
DANS LES ARTICLES 222 ET SUIVANTS DU CODE PÉNAL, 31
DE LA LOI SUR LA PRESSE, ET 34 DE LA LOI SUR LA SÉPA-
RATION DES ÉGLISES DE L'ÉTAT ?

SECTION I. — Les sénateurs et les députés.

Avant de déterminer quelle est devant l'outrage, l'insulte et la diffamation la situation juridique des membres du Parlement, il ne nous paraît pas inutile, quoique cette question soit peut-être en dehors de notre sujet, de rechercher si les attaques offensantes dirigées contre les Chambres prises en corps sont prévues dans notre droit pénal.

Un point certain, c'est que les outrages qui leur sont adressés ne sont point incriminés dans notre législation actuelle ; aucune disposition du Code pénal ne prévoit, en effet, un délit de cette nature, et lors de la discussion de la loi du 9 juillet 1881, le législateur a manifesté sa volonté formelle de négliger les outrages au Parlement, en repoussant à deux reprises un amendement qui tendait à ajouter à l'article 26 de cette loi une disposition spéciale punissant : « l'outrage commis envers la République, la Chambre ou le Sénat... »

Il semble bien, au contraire, que les Chambres soient protégées d'une manière effective contre l'injure et la diffamation par les articles 30 et 33 qui répriment ces délits lorsqu'ils sont adressés à « des corps constitués ». Il n'est pas douteux, à notre avis, que les Assemblées législatives ne soient, en effet, comprises sous cette dénomination, les corps constitués étant ceux en qui réside une portion de l'autorité ou de l'administration publique, et ce caractère appartenant essentiellement à la Chambre et au Sénat. Mais, certains auteurs (1), tout en reconnaissant que les Chambres sont bien, en thèse générale, des corps constitués, prétendent, cependant, que les articles 30 et 33 ne sauraient leur être applicables, parce qu'il est de principe dans nos lois, que les assemblées législatives soient désignées expressément et à part dans tous les textes qui édictent en leur faveur une protection spéciale contre les attaques offensantes : il en était ainsi dans les articles 11 de la loi du 15 mai 1819, 7 de la loi du 25 mars 1822 et 2 du décret du 11 août 1848. Il serait, en outre, probable, que si le législateur avait entendu viser le Parlement parmi les corps constitués, il n'aurait pas placé ces derniers, dans l'énumération de l'article 30, après les Cours et tribunaux, les armées de terre et de mer, au quatrième rang, singulière place pour la représentation nationale!

Cette discussion ne présente d'ailleurs que peu d'in-

(1) Cf. Pierre, *Traité de droit politique*, p. 1143.

térêt pratique : l'article 47 de la loi de 1881 décide, en effet, que dans le cas d'injure ou de diffamation envers les corps constitués, la poursuite n'a lieu que sur une délibération prise par eux, « en assemblée générale, et requérant des poursuites ». Ce serait donc le Sénat ou la Chambre qui aurait à décider souverainement sur l'interprétation des articles 30 et 33 (1).

*
* *

Parmi les citoyens auxquels la loi sur la presse accorde des garanties spéciales contre l'injure et la diffamation, les articles 31 et 33 de cette loi placent les députés et les sénateurs.

Ils ne sont au contraire pas désignés expressément dans les dispositions du Code pénal relatives à l'outrage dont nous allons rechercher s'il faut ou non leur faire application.

Avant d'essayer de solutionner ce problème, qui n'est pas sans présenter de très réelles difficultés, il nous faut présenter quelques considérations historiques.

En sa rédaction primitive, le Code pénal ne contenait aucune disposition qui fût applicable aux membres des assemblées législatives.

La loi du 17 mai 1819 demeura également silencieuse sur ce point. On avait d'abord pensé que les

(1) Cf. Pierre, *op. cit.*

membres des Chambres étaient désignés sous la qualification « de magistrats et dépositaires de la force publique ». Mais les tribunaux repoussèrent cette interprétation extensive des textes, se refusant à rien ajouter à la lettre de la loi (1).

Les membres des assemblées se trouvaient ainsi dépourvus des garanties particulières qui protégeaient les magistrats et autres bénéficiaires des articles 222 et suivants du Code pénal. Pour combler cette lacune, la loi du 25 mars 1822 décida, dans son article 6, que l'outrage fait publiquement, d'une manière quelconque à raison de leur fonction ou de leur qualité à un ou plusieurs membres des Chambres, serait puni d'un emprisonnement de quinze jours à deux ans et d'une amende de 100 à 4.000 francs, ceux-ci restant, quant aux outrages, non publiés sous l'empire du droit commun.

En 1848, la Chambre des pairs, et celle des députés ayant été remplacée par une Assemblée nationale, une législation nouvelle fut jugée nécessaire, à raison de la caducité de la loi de 1822.

Celle-ci devenait, en effet, manifestement inapplicable aux membres d'une assemblée unique, nommée dans un autre esprit, sur d'autres bases et avec des attributions différentes. Aussi fut-on amené par la loi du 11 août 1848 à punir d'un emprisonnement de 15 jours à deux ans et d'une amende de 100 à 4.000 francs,

(1) Cass. crim., rej., 20 octobre 1820, *Bulletin des arrêts de Cass.*

« l'outrage fait publiquement, à raison de leur fonction ou qualité, à un ou plusieurs membres de l'assemblée ».

En 1852 le changement de régime entraîna l'abrogation tacite de cette législation et depuis, aucune disposition spéciale ne réprime l'outrage adressé aux sénateurs et députés. La seule question, qui puisse donc se poser aujourd'hui à leur égard, est de savoir s'ils sont ou non compris dans l'une des catégories de personnes énumérées par les articles 222 et suivants du Code pénal. Sans doute, ils ne sont ni agents de l'autorité, ni magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire sauf, dans le cas où ils siègent comme membres de la Haute Cour, hypothèse que nous examinerons plus loin. Mais, ne pourraient-ils pas être considérés comme des citoyens chargés d'un ministère de service public et, à ce titre, avoir droit à la protection de l'article 224 ? Les travaux préparatoires de la loi du 13 mai 1863 ne nous fournissent aucun élément pour décider si on a entendu les viser dans la disposition nouvelle ajoutée à l'article 224. Et cette réforme qui, nous l'avons vu, s'est proposé un but restreint et limité, ne paraît pas avoir eu de portée aussi générale que celle qui aurait consisté à établir pour les membres des assemblées législatives un régime nouveau de protection contre l'outrage. Dans ces conditions, et pour donner au problème une portée plus générale, demandons-nous, si les fonctions de législateur constituent un ministère de service public.

Une première constatation s'impose : c'est que les

assemblées législatives, prises dans leur ensemble, constituent un service public : la législation est, en effet, un besoin essentiel de la société et de l'Etat modernes qui, au même titre que l'instruction, la police, etc..., correspond à une fonction essentielle de l'Etat. Et les assemblées législatives qui sont investies par la souveraineté nationale du pouvoir de faire les lois doivent être nécessairement considérées comme remplissant un service public. Mais, c'est là un service public d'une nature toute particulière, car si les Chambres sont manifestement investies de la puissance publique, il semble bien qu'aucun de leurs membres pris individuellement ne soit pourvu d'aucune mission, ni délégation spéciale et ne puisse être considéré comme détenant une portion quelconque de l'autorité ou de la puissance publique.

Le député n'est rien, la Chambre est tout ; telle pourrait être, au point de vue qui nous occupe, la conception extrême et absolument tranchée qui différencie la fonction du membre de l'Assemblée législative avec la fonction de l'organe lui-même.

Les sénateurs et les députés n'exercent donc, en principe, aucun ministère de service public.

C'est en vain que l'on objecterait, à l'encontre de cette solution, que les sénateurs et les députés étant des fonctionnaires publics aux termes de l'article 177 du Code pénal, relatif à la corruption, doivent nécessairement être considérés comme des citoyens chargés d'un mi-

nistère de service public, puisque ces deux expressions, dirait-on, embrassent la même catégorie de personnes.

Certains arrêts de cassation ont, en effet, déclaré applicables, d'abord aux conseillers municipaux (1), ensuite aux membres du Parlement (2), les dispositions de l'article 177, § 1^{er}. Mais cette jurisprudence se fonde expressément sur ce que le terme de « fonctionnaires publics » a été employé, par le dit article, dans son sens le plus général. D'après les arrêts précités, il viserait non seulement les citoyens revêtus à un degré quelconque d'une portion de la puissance publique, mais encore ceux qui, investis d'un mandat public, soit par une élection régulière, soit par une délégation du pouvoir exécutif, puisent dans ce mandat le droit de concourir à la gestion des affaires de l'Etat, du département et de la commune. Il ne nous paraît donc pas possible d'identifier ces deux expressions : fonctionnaires publics et citoyens chargés d'un ministère de service public, expression dont l'une a une signification aussi large tandis que l'autre, nous l'avons démontré, doit être rebelle à toute interprétation extensive.

Nous pensons, d'ailleurs, qu'en appliquant aux membres du Parlement les dispositions du paragraphe 1^{er} de l'article 177, la Cour suprême a fait fausse route. Sans doute, comme l'a fait remarquer l'avocat

1) Cass., 29 mai 1886, D. P. 87.1.238.

(2) Cass., 24 février 1893, D. P. 93.1.393, S. 93.1.217.

général Baudouin dans le réquisitoire qu'il a prononcé dans l'affaire de Lesseps (1), au moment où l'article 177 a été rendu, la constitution de l'an VIII était en vigueur, et sous l'empire de cette constitution le législateur ne faisait aucune différence entre les sénateurs, les députés et les fonctionnaires publics, parce qu'alors, la nomination des membres du Parlement, des conseillers généraux ou municipaux dépendait plus ou moins du pouvoir exécutif (2). Mais, quand tel fait constitue une infraction à la loi pénale parce que celui qui l'a commis est revêtu d'une certaine qualité, c'est au moment même où le prétendu délit est commis qu'il faut se placer pour décider si son auteur est bien revêtu de la qualité exigée par la loi. Or, nous ne sommes plus sous le régime de la constitution de l'an VIII, mais sous celui de la loi du 30 novembre 1875 dont l'article 8 distingue le député du fonctionnaire public. A notre sens il faut donc admettre que cette dernière disposition législative, a implicitement modifié la portée de l'article 177 dont la signification primitive n'est plus en rapport avec la situation actuelle, de même qu'une loi peut être tacitement abrogée par une loi plus récente quand leurs dispositions respectives se trouvent en opposition.

Admettre que les sénateurs et les députés, organes du pouvoir législatif peuvent actuellement constituer

(1) Cf. Garçon, *Code pénal annoté*, sous l'article 177, n° 21.

(2) Cf. Garçon, *Code pénal annoté*, sous l'article 177, n° 87.

des fonctionnaires administratifs (car l'article 177, § 1^{er}, ne parle expressément que de fonctionnaires administratifs ou judiciaires), c'est, en effet, méconnaître le principe de la séparation des trois pouvoirs, législatif, judiciaire et exécutif, qui forme le fondement même de notre droit public ; c'est oublier que la distinction faite dans le langage usuel entre les sénateurs et députés et les fonctionnaires a été maintes fois consacrée dans nos lois : dans celle du 25 mars 1822 sur les délits de presse (art. 6) ; du 3 novembre 1875 sur l'élection des députés (art. 8, 10 et 11) ; celle du 27 juin 1886, sur les membres des familles ayant régné en France (art. 4) ; dans le Code pénal même dont les articles 127 à 131 s'occupent de « l'empiétement des autorités judiciaires et administratives » et punissent les magistrats de l'ordre administratif « qui se seront immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif ; enfin dans la loi du 4 juillet 1889 qui a ajouté à l'article 177 un paragraphe spécial, visant les citoyens investis d'un mandat électif parce que, disait M. Rodat, rapporteur de cette loi à la Chambre : « il suffit de lire l'article 177 pour se convaincre que certaines de ses dispositions ne peuvent s'appliquer aux personnes investies d'un mandat électif (1). » Et à un autre moment, répondant à M. de la Batie, qui avait proposé de punir : « tout citoyen investi d'un mandat électif qui aura agréé des offres pour émettre une note ou s'en abstenir... »,

(1) D. P. 1890.4.56, note 1, col. 3.

l'honorable rapporteur ajoutait : « Les auteurs des dispositions qui vous sont soumises ont étendu *aux mandataires élus la disposition de l'article 177 qui vise le fonctionnaire* ou l'agent qui se sera abstenu de faire un acte qui rentrait dans l'ordre de ses devoirs. Rien de plus simple et de plus juste en ce qui concerne le fonctionnaire qui a des obligations déterminées, résultant de ses fonctions et qu'il ne peut négliger sans manquer au devoir. Mais la situation du sénateur, du député, du conseiller général est-elle la même ? Ils ne détiennent aucune parcelle de l'autorité publique.

« Est-il admissible que l'on recherche le motif déterminant d'une abstention dans un scrutin ? Si l'on concède cela, il faudra aussi autoriser la recherche des motifs qui l'ont amené à voter dans un sens plutôt que dans l'autre ; cette inquisition des intentions nous paraît dangereuse et impraticable (1). » La Chambre qui a suivi l'opinion de son rapporteur et n'a pas adopté l'amendement de M. de la Batie, a manifesté, de cette façon, sa volonté bien arrêtée de ne pas confondre un de ses membres avec un fonctionnaire public. Et c'est également en ce sens que se prononce la presque unanimité de la doctrine (2).

Ni fonctionnaires, ni surtout citoyens chargés du

(1) D. P. 1909.1.222.

(2) Garçon, *Code pénal annoté*, sous l'article 177, n° 20 et suiv. ; Garraud, *Traité théorique et pratique de droit pénal français*, 2^e édit., t. IV, n°s 1145 et 1178 ; Desjardins, *Revue critique*, 1888, p. 1.

ministère d'un service public, les députés et sénateurs ne peuvent donc invoquer en leur seule qualité la protection contre l'outrage de l'article 224 du Code pénal.

Tel est l'avis de la Cour de cassation qui, dans ses arrêts des 16 et 25 juillet 1908 (1), les seuls que nous ayons pu découvrir en cette matière, décide que les membres des assemblées législatives ne rentrent pas dans la catégorie des citoyens chargés d'un service public.

Ces arrêts, il est vrai, ne concernent expressément que l'article 34 de la loi de 1905 ; mais en présence de l'identité de signification que nous avons déjà signalée entre les expressions de cet article et celle employée par l'article 224, l'interprétation de la Cour suprême acquiert une portée générale qui nous paraît bien correspondre à la réalité juridique.

Faut-il aller plus loin et refuser même aux députés et sénateurs investis accidentellement et temporairement d'une mission ou d'une délégation particulière, la qualité de citoyen chargé d'un ministère de service public ?

Les décisions judiciaires font sur ce point totalement défaut ; mais il existe relativement aux conseillers généraux et municipaux, ainsi que nous le verrons plus loin, une jurisprudence constante et bien établie qui accorde ce caractère aux conseillers qui sont pourvus

(1) D. P. 90.4.57, note 4, col. 4.

accidentellement d'une mission ou d'une délégation spéciale. Il a été jugé notamment que le conseiller municipal nommé membre d'une commission et convoqué par le maire remplit, aux opérations de cette commission, un ministère de service public (1). Les mêmes solutions nous paraissent devoir être données quand il s'agit de députés et de sénateurs. Et en procédant par assimilation, nous allons essayer d'établir une liste non point limitative, mais simplement indicatrice des sénateurs et des députés qui exceptionnellement ont droit à la protection que le Code pénal établit contre l'outrage dans ses articles 222 et suivants.

A. — *Membres du Parlement qui doivent être considérés
comme des magistrats.*

Lorsque le Sénat se constitue en Haute Cour de justice, ses membres dépouillent leur qualité de législateurs pour revêtir celle de magistrats de l'ordre judiciaire. A ce titre, ils rentrent dans la catégorie des magistrats spécialement protégés contre l'outrage par les articles 222 et 223 et peuvent, en conséquence, se prévaloir de leurs dispositions. Cette solution, qui n'a jamais été sérieusement contestée en doctrine, a été maintes fois consacrée dans la pratique (2).

(1) Bourges, 24 décembre 1885 ; *La Loi* du 17 février 1886.

(2) Cf. Garçon, *op. cit.*, sous 222 et sq., n° 395.

B. — *Membres des assemblées législatives qui peuvent être considérés comme des citoyens chargés d'un service public.*

Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés. — Leur rôle, en effet, ne se borne pas à diriger les débats parlementaires, à faire respecter la discipline que les assemblées se sont elles-mêmes imposée; ils sont en outre « chargés » par l'article 5 de la loi du 22 juillet 1879 : « de veiller à la sûreté intérieure et extérieure de l'assemblée qu'ils président; à cet effet, ils ont le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont ils jugent le concours nécessaire. »

Il est évident que ce droit de réquisition suppose que celui qui l'exerce est investi d'une délégation de la puissance publique et remplit, par conséquent, un ministère de service public. Aussi faut-il décider que les dispositions de l'article 224 sont pleinement applicables aux présidents des deux Chambres.

Les vice-présidents. — La même solution doit être donnée en ce qui concerne les vice-présidents, mais seulement lorsqu'en l'absence ou par empêchement du président, ils exercent réellement les fonctions de ce dernier. En dehors de cette hypothèse, ils ne sont, en effet, revêtus que de leur simple qualité de députés ou de sénateurs.

Les questeurs. — Le président peut, aux termes de l'article 3 de la loi du 22 juillet 1879, déléguer son droit de réquisition aux questeurs. Dans ce cas nous estimons

que ces derniers doivent être considérés comme des citoyens investis d'un ministère de service public.

Mais, en principe, les questeurs ne sauraient invoquer cette qualité : ils ne sont, en effet, chargés que de la comptabilité, de l'ordonnancement des dépenses et de régler certaines questions d'ordre administratif et intérieur ; ils ne gèrent que les intérêts privés des Chambres qui les ont élus et ne sont investis d'aucune délégation de la puissance publique.

Membres des commissions d'enquête. — Les Chambres désignent un certain nombre de leurs membres qu'elles répartissent en commissions dont la fonction essentielle est de procéder à l'étude approfondie des projets ou propositions de lois et des motions qui seront soumis à leurs suffrages.

Ces commissions sont, en général, constituées pour un laps de temps déterminé ; certaines n'ont qu'une durée mensuelle ; d'autres, au contraire, ne sont nommées qu'exceptionnellement et subsistent tant que la loi qu'elles ont été chargées d'étudier n'a pas été définitivement adoptée ou rejetée par le Parlement. Elles prennent alors le nom de « grandes commissions » dont la plus importante est celle du budget.

Sans doute, on ne saurait prétendre que le seul fait de participer aux travaux de ces commissions entraîne cette conséquence d'étendre aux sénateurs et aux députés l'application des articles 222 et suivants du Code pénal. Mais il existe, cependant, certaines commissions

d'une nature toute particulière, dont nous revendiquons pour leurs membres la qualité de citoyens chargés d'un ministère de service public : ce sont les commissions d'enquêtes (1). Les enquêtes parlementaires sont les investigations auxquelles une assemblée procède elle-même par l'intermédiaire de membres qu'elle désigne, avec un mandat déterminé.

Le droit de procéder à ces enquêtes n'a jamais été inscrit dans nos lois ni dans notre constitution, mais il découle des pouvoirs généraux attribués aux représentants de la nation et n'a d'ailleurs jamais été sérieusement contesté.

Ces enquêtes peuvent porter sur toutes les questions intéressant le pays, et lorsque l'une d'elles a été ordonnée, les membres de la commission ne doivent négliger aucun moyen d'investigation pour faire éclater la vérité. A cet effet, les commissaires enquêteurs convoqueront et entendront les témoins ; recueilleront les avis des personnes dont la compétence n'est pas discutée ; réclameront du gouvernement la communication

(1) Parmi les plus connues : enquête sur les causes de l'insurrection du 18 mars, résolution du 13 juin 1871. Enquête sur le régime des chemins de fer, ordonnée par le Sénat le 4 août 1876. Enquête ayant le même objet, ordonnée par la Chambre le 1^{er} mars 1877.

Enquête sur la crise industrielle, ordonnée par la Chambre le 2 février 1884. Depuis, les résolutions ordonnant des enquêtes se sont multipliées au Sénat et à la Chambre des députés. On se souvient notamment des enquêtes sur la marine, ordonnées ces dernières années, à la suite des désastres répétés et de sinistre mémoire dont notre marine a été victime.

de toutes pièces administratives ou judiciaires (1) ; pourront requérir, et obtenir le concours d'un juge d'instruction ; assisteront même s'ils le jugent utile aux opérations judiciaires (2), et se transporteront enfin sur les lieux où les faits soumis à l'enquête se seront passés, à moins qu'ils ne préfèrent y déléguer une sous-commission qui leur rendra compte de ses diligences (3). A ces diverses opérations les commissaires enquêteurs procèdent non pas évidemment en vertu de leur simple qualité de sénateurs ou de députés, mais bien en vertu du mandat qui leur a été confié par l'une des deux Chambres, mandat dont l'exécution ne serait pas possible si celui qui en est chargé n'était pas également investi d'une parcelle de la puissance publique. Aussi nous pensons que les membres des assemblées législatives qui font partie des commissions d'enquête parlementaires, doivent être considérés dans l'exercice de ces fonctions comme des citoyens chargés d'un ministère de service public.

(1) La commission d'enquête sur les actes du gouvernement de la défense nationale et de l'insurrection du 18 mars a réclamé et obtenu la communication de dossiers judiciaires ainsi que les procès-verbaux saisis par ordre du parquet.

(2) Le 10 décembre 1892, la commission d'enquête sur le Panama a désigné ses délégués qu'elle a chargés d'assister à l'inventaire des papiers du baron de Reinach lors de la levée des scellés.

(3) La commission d'enquête sur les actes du gouvernement de la défense nationale (1871 à 1873), la commission d'enquête sur le régime pénitentiaire (1873), la commission générale de 1877 ont envoyé des sous-commissions en province et même délégué certains de leurs membres pour procéder à des enquêtes personnelles. Il en a notamment été ainsi, ces dernières années dans les enquêtes sur la marine.

Peut-être aussi serait-on tenté de voir dans les commissions d'enquête des tribunaux soit de l'ordre judiciaire, soit de l'ordre administratif et dans les commissaires des magistrats. Mais, à notre sens, le principe de la séparation des pouvoirs interdit cette assimilation qui rencontre en outre une objection irréductible dans ce fait que contrairement aux tribunaux, les commissions d'enquête ne prennent pas de décisions, ne prononcent pas de jugements (1).

La question importe d'ailleurs peu dans la matière qui nous occupe, puisque dans l'un et l'autre cas, les commissaires enquêteurs pourront invoquer la protection du Code pénal contre les outrages dont ils pourraient être l'objet.

SECTION II. — Les conseillers généraux, d'arrondissement et municipaux.

Les conseillers généraux, d'arrondissement et municipaux ne sont pas comme les sénateurs et députés expressément désignés dans les dispositions de la loi sur la presse, relatives à la répression des injures et des diffamations.

Nous aurons donc à solutionner à leur égard une double question :

1^o Sont-ils des citoyens chargés d'un ministère de

(1) Trib. Blaye, 21 mars 1878 ; C. Bordeaux, 26 juillet 1878, S. 78.2.225.

service public aux termes de l'article 224 du Code pénal ?

2° Et doivent-ils être rangés parmi les citoyens visés dans l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 ?

A la première question nous ne saurions répondre autrement que par la négative ; nous avons, en effet, refusé aux membres des assemblées législatives la qualité de citoyens chargés d'un ministère de service public ; il n'existe aucune raison particulière d'en décider autrement pour les membres des assemblées départementales, d'arrondissement et communales qui s'occupent d'intérêts évidemment moins généraux que les députés et les sénateurs.

Tel est l'avis de la doctrine (1).

En jurisprudence, la Cour de cassation n'a pas eu à se prononcer, mais la plupart des Cours d'appel ont également adopté cette manière de voir. Cependant, certaines décisions judiciaires s'écartent de l'opinion générale ; et c'est ainsi que la Cour de Lyon a décidé, dans son arrêt du 27 novembre 1900 (2), que les conseillers municipaux sont des citoyens chargés d'un ministère de service public. Cet arrêt est motivé par l'argumentation suivante dont se servent généralement ceux qui sont partisans de faire aux conseillers municipaux l'application de l'article 224 du Code pénal :

(1) Fabreguettes, *op. cit.*, t. II, p. 540, note ; Barbier, *Code expliqué de la presse*, t. II, n° 655.

(2) *Droit* du 29 décembre 1900 ; *Loi* du 19 décembre 1900.

« Considérant, dit la Cour de Lyon, que les conseillers municipaux, investis par le suffrage des électeurs du mandat de pourvoir à tous les services de la commune, d'administrer ses biens, de régler son budget, et, en outre, chargés de diverses attributions, dépendant des services généraux de l'administration départementale, remplissent manifestement des fonctions qui les font participer à des services publics ; que, même dans certaines des attributions qui leur sont conférées par la loi du 5 avril 1884, leur autorité est directe et décisive ; qu'en conséquence, les membres de ces conseils ont qualité pour être protégés par les dispositions de l'article 224 ;

« Que s'il a pu être contesté antérieurement à la loi du 29 juillet 1881 que la disposition législative précitée fût applicable aux conseillers municipaux, cette opinion ne saurait être admise sous l'empire de la loi nouvelle ; qu'en effet, cette loi ne visant dans son article 31 que les outrages commis par la voie de la presse ou de la parole, ayant le caractère d'injures publiques, a nécessairement placé sous l'empire des règles du droit commun les outrages d'une autre nature, tels que ceux commis par gestes, pour ne pas rendre ces outrages indemnes de toute répression quand ils ont été adressés à des conseillers municipaux comme à des citoyens revêtus d'un mandat public ; qu'un pareil abandon n'est jamais entré dans la pensée du législateur ;

« Considérant, au surplus, que l'exclusion des mem-

bres des conseils municipaux de la protection légale en cette matière, s'expliquerait d'autant moins dans l'état actuel de la législation que la loi du 5 avril 1884 a proclamé, dans son article 54, la publicité des séances des conseils municipaux ; qu'il convient donc d'étendre l'application de l'article 224 aux membres de ces assemblées comme aux autres citoyens chargés d'un ministère de service public, pour les mettre à l'abri des interpellations et des invectives d'une nature outrageante, auxquelles les expose davantage, dans l'accomplissement de leur mandat, la présence d'un auditoire peu disposé parfois à observer le silence et la réserve nécessaire... »

Ce dernier argument tiré de la publicité des séances des conseils municipaux établie par la loi du 5 avril 1884 ne saurait être pris en considération.

La loi municipale est, en effet, postérieure à la rédaction de l'article 224 dont elle n'a pas modifié le texte ; et l'on ne voit pas, dans ces conditions, comment elle aurait pu changer le sens ou la portée de cette disposition législative. La loi de 1884 fournit d'ailleurs les remèdes aux dangers que pourrait faire naître cette publicité en donnant au maire ou au président du conseil le pouvoir absolu de faire arrêter ou expulser quiconque trouble l'ordre (art. 33 de la loi de 1884).

La Cour de Lyon n'est guère plus heureuse quand elle prétend tirer du silence de la loi du 29 juillet 1881 relativement à l'outrage, cette conséquence que les conseillers municipaux sont évidemment visés par l'arti-

cle 224 du Code pénal. Il n'est pas douteux, dit-elle en substance, que l'article 31 de cette loi protège contre les injures et les diffamations les conseillers municipaux ; or, s'ils n'avaient déjà pu invoquer en leur faveur les dispositions de l'article 224, l'article 31 les aurait également protégés contre l'outrage, « un pareil abandon n'étant jamais entré dans la pensée du législateur ».

La rédaction de ce considérant laisse supposer que ses auteurs ont voulu méconnaître l'esprit même de la loi du 29 juillet 1881 et les circonstances dans lesquelles elle a été votée. Cette loi, il ne faut pas l'oublier, est avant tout une loi sur la presse.

Les seuls délits qu'elle ait visés, ce sont ceux commis par l'écriture rendue publique ou la presse, et par la parole dans les réunions ou assemblées publiques, endroits où les citoyens usent avec plus ou moins d'acrimonie, d'une façon plus ou moins injurieuse, de leur droit de libre parole. Le législateur de 1881 n'a donc entendu réprimer que des délits exceptionnels et spéciaux ; à aucun moment, il n'a songé à leur adjoindre l'outrage, délit de droit commun, parce que la répression de ce dernier ne rentre pas dans le cadre d'une loi sur la presse. Il n'avait pas à se demander, en établissant l'article 31, si les citoyens qu'il y nommait étaient protégés ou non par les dispositions du Code pénal relatives à l'outrage. Et cette question, rien, ni dans l'exposé des motifs, ni dans les travaux préparatoires de cette loi, ne semble indiquer qu'il l'ait en effet posée. Dans ces

conditions, on peut se demander sur quoi la Cour de Lyon se base pour affirmer contre toute vraisemblance que la loi de 1881 aurait protégé les conseillers municipaux contre l'outrage s'ils ne l'avaient été déjà par l'article 224 du Code pénal.

Reste, maintenant, l'argument principal où l'arrêt précité soutient que les conseillers municipaux sont visés dans l'article 224 parce qu'ils « participent à des services publics et que, même dans certaines des attributions qui leur sont conférées par la loi de 1884, leur autorité est directe et décisive ».

La Cour fait évidemment allusion dans cette dernière proposition, aux délibérations que peuvent prendre les conseils municipaux sur certaines questions relatives à l'administration de la commune, délibérations qui, étant exécutoires par elles-mêmes et sans aucune approbation préfectorale (1), supposent que leurs auteurs sont investis d'une parcelle de la puissance publique. Mais il faut remarquer que cette autorité n'appartient pas aux conseillers municipaux pris individuellement et que seule l'assemblée municipale, en tant que corps constitué, en est investie.

Cette distinction, que nous avons déjà faite quand

(1) La loi de 1884, s'inspirant à cet égard de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, a accordé, en principe, au conseil municipal le droit de régler définitivement les affaires de la commune par des délibérations exécutoires par elles-mêmes. Il en résulte que ces délibérations, qui autrefois étaient une exception, sont devenues la règle générale.

nous avons parlé des sénateurs et députés, paraît avoir échappé à la Cour de Lyon quand elle affirme que les conseillers municipaux ont « une autorité directe et décisive ». Et non seulement ils ne sont investis d'aucune délégation de la puissance publique, mais encore ils ne nous semblent même pas participer à des services publics. Les fonctions de conseiller municipal consistent en effet, d'après la loi de 1884, à prendre part aux délibérations et à voter sur les questions qui intéressent la commune ; à formuler auprès de l'administration supérieure des avis, des réclamations, des vœux ; à procéder à l'élection du maire, des adjoints, des délégués sénatoriaux, des membres des commissions administratives des hospices, des bureaux de bienfaisance, etc... Il semble donc, contrairement à l'opinion de la Cour de Lyon, mais conformément à celles de Nancy (1) et de Douai (2), que les conseillers municipaux, bien qu'un intérêt public s'attache à leurs fonctions, « ne représentent, en réalité, que les intérêts privés de la commune et ne peuvent être assimilés à des fonctionnaires publics ni à des citoyens chargés momentanément d'un ministère de service public. »

Mais tout en refusant cette qualité aux conseillers municipaux en général, les arrêts précités prennent soin d'indiquer qu'il en serait autrement si ceux-ci étaient accidentellement investis d'une magistrature ad-

(1) Nancy, 21 mars 1876, D. P. 78.2.30.

(2) Douai, 17 décembre 1900, D. P. 1902.2.139.

ministrative ou chargés d'un service public par délégation de la loi, du pouvoir exécutif ou de l'assemblée à laquelle ils appartiennent. Ils pourraient alors invoquer à leur profit les dispositions du Code pénal relatives à l'outrage, et c'est ainsi que la jurisprudence a fait application des articles 222 et 223 aux maires et aux adjoints qui sont des magistrats de l'ordre administratif (1); aux conseillers municipaux membres des commissions municipales chargées de la revision des listes électorales (2), magistrats de l'ordre judiciaire qui rendent de véritables jugements susceptibles d'appel devant le juge de paix, et de l'article 224 au conseiller municipal membre de la commission des chemins (3), dans l'exercice de ces seules fonctions qui constituent en réalité un service public. La même solution devrait encore être donnée en faveur du conseiller municipal désigné par ses collègues pour être président ou membre d'un bureau électoral (4).

*
* *

S'ils ne sont pas, en principe, des citoyens investis d'un ministère de service public aux termes de l'article 224 du Code pénal, tout le monde s'accorde au

(1) Cass., 20 décembre 1873, D. P. 74.1.392.

(2) Cf. Garçon, *Code pénal annoté*, sous les art. 222 et sq., n° 316 et sq.

(3) Garçon, *op. cit.*, sous les art. 222, n° 549 et sq.; Dalloz, *Supp.*, *Presse*, 751-752.

(4) Fabreguettes, *op. cit.*

contraire pour décider que les conseillers généraux, d'arrondissement et municipaux sont des citoyens chargés d'un mandat ou d'un service public, temporaire ou permanent, au sens de l'article 31 de la loi sur la presse (1). Sous l'empire de la loi de 1819, ils étaient déjà considérés comme des personnes ayant agi dans un caractère public (2). Lors de la discussion de la loi du 29 juillet 1881, ils ont été désignés comme devant être compris parmi les personnes énumérées dans l'article 31 de cette loi. Au Sénat, en effet, comme Jules Simon avait déposé, sur cet article, un amendement qui limitait son application aux imputations de faits condamnés par les lois de droit commun, M. Pelletan lui avait répondu : « M. Jules Simon met hors la loi tous les fonctionnaires. Que dis-je, les fonctionnaires ? tous les dépositaires de l'autorité publique, tous les mandataires élus du suffrage universel. . . . , tous les membres des conseils généraux, d'arrondissement et municipaux. . . » (3). Et l'amendement ne fut pas adopté. La jurisprudence s'est toujours prononcée en ce sens : la Cour d'Amiens (4) a décidé : « que la Cour d'assises était seule compétente pour connaître des imputations

(1) Cass., 20 novembre 1846, S. 47.1.132.

(2) Séance du 11 juillet 1881 ; Celliez et Le Senne, p. 478.

(3) En ce sens : G. Le Poittevin, *Traité de la presse*, t. II, p. 442 ; Fabreguettes, etc.

(4) Conf. en ce sens : Trib. Compiègne, 13 juin 1882, *Le Droit*, 18 juin 1882 ; Trib. Verdun, 30 juin 1882, *Le Droit*, 30 juillet 1882 ; Trib. Pau, D. 90.2.55 ; Trib. Havre, 20 déc. 1893, S. et P. 94.2.149.

injurieuses ou diffamatoires dirigées par la voie de la presse contre un conseiller municipal à raison de ses fonctions. » La Cour de Nancy (1) déclare : « que le tribunal correctionnel est incompétent pour juger un délit de diffamation commis envers un conseiller général, et de nombreux tribunaux ont jugé de même (2). La Cour de cassation n'a pas encore été appelée à statuer sur cette question, mais il est probable qu'elle n'hésitera pas à consacrer cette jurisprudence déjà bien établie et parfaitement conforme à la volonté du législateur de 1881.

SECTION III. — Les délégués sénatoriaux.

Avant la loi du 29 juillet 1881 il avait été jugé que les délégués sénatoriaux dans l'exercice de leur mandat agissent « dans un caractère public » (3) parce que, disait la Cour de cassation, « aucune assimilation ne saurait être établie entre les électeurs concourant à l'élection soit des corps délibérants, soit des députés, et les électeurs spécialement délégués pour procéder à l'élection des membres du Sénat ; que les premiers prennent part à l'élection en vertu d'un droit qui leur est propre, qui dérive de leur seule qualité de Français, habilitée de certaines conditions d'âge et d'identité ; et, qu'il est

(1) Nancy, 18 août 1882, S. 84.2.196.

(2) D., *Rép.*, *Suppl.*, *Presse*, 966 ; S. 84.2.195.

(3) Riom, 17 mai 1876 ; Cass., 28 juillet 1876, D. P. 77.1.144.

vrai de dire que, pour agir en qualité de citoyens, ils n'en agissent pas moins comme simples particuliers ; que les seconds, au contraire, tiennent leur mandat non d'une disposition de la loi commune, mais d'une délégation toute personnelle, émanée des conseils municipaux appelés à délibérer spécialement à cet égard, et que l'accomplissement de ce mandat, qui touche à un intérêt pratique de premier ordre, dont la loi a pris soin d'assurer l'exécution par une sanction pénale, implique de la part de celui qui en est investi l'exercice au moins temporaire d'une fonction publique ». *A fortiori*, les mêmes raisons existent-elles aujourd'hui de décider que les délégués sénatoriaux sont justiciables de l'article 31 de la loi de 1881. La jurisprudence paraît adopter sans discussion cette manière de voir (1), que partage la grande majorité de la doctrine (2) et qui est parfaitement conforme à la conception juridique que nous nous faisons du délégué sénatorial et du citoyen chargé d'un service et d'un mandat publics.

*
* *

Faut-il décider que les délégués sénatoriaux sont également visés par l'article 224 du Code pénal en tant que citoyens chargés d'un ministère de service public ?

En faveur de l'affirmative, on pourrait, peut-être,

(1) C. Bourges, 17 août 1889, D. 91.2.81.

(2) Barbier, t. II, n° 489 ; Fabreguettes, t. I, n° 1297 ; Carpentier, *Rép., Diffamation*, n° 808.

invoquer deux ordres d'idées. Le premier, c'est que la loi organique du 2 août 1875 sur l'élection des sénateurs punit d'une amende de 50 francs le délégué qui n'aura pas pris part à tous les scrutins, ou étant empêché, n'aura point averti le suppléant en temps utile (art. 18). En établissant cette pénalité, le législateur semble, en effet, considérer que le délégué sénatorial remplit une fonction, non seulement plus importante que celles des députés et sénateurs, des conseillers généraux et municipaux, pour qui l'abstention dans un vote, aussi grave soit-il, n'entraîne aucune responsabilité pénale, mais encore absolument indispensable à l'administration de l'Etat, puisque c'est le seul cas dans notre législation où le fait de ne pas prendre part à un scrutin est réprimé par la loi pénale. Or, cette règle exceptionnelle, comment l'expliquer si l'on n'admet pas que les délégués sénatoriaux sont des citoyens chargés d'un ministère de service public, qui, au même titre que les fonctionnaires, sont punis lorsqu'ils ne remplissent pas les actes de leurs fonctions ? Le second argument serait tiré de l'article 8 de la loi du 9 décembre 1894, qui a modifié l'article 19 de la loi du 2 août 1875. Cette disposition législative réprime « toute tentative de corruption ou de contrainte par l'emploi des moyens énoncés dans les articles 177 et suivants du Code pénal, pour influencer le vote d'un électeur ou le déterminer à s'abstenir de voter ».

Si l'on se rappelle qu'un amendement conçu à peu

près dans les mêmes termes et visant l'ensemble des citoyens investis d'un mandat électif a été, comme nous l'avons déjà vu, proposé en 1889 aux suffrages de la Chambre des députés, et repoussé par elle parce qu'elle n'a pas voulu assimiler les fonctionnaires et les citoyens élus, on est amené tout naturellement et par voie de conséquence à décider que les délégués sénatoriaux doivent nécessairement être des fonctionnaires, puisqu'ils font l'objet de dispositions législatives que l'on a déclaré plus tard et en d'autres circonstances inapplicables aux citoyens qui seraient seulement investis d'un mandat électif !

On voit le défaut de ce raisonnement : c'est d'interpréter l'article 8 de la loi de 1884 d'après la loi du 4 juillet 1889 qui, étant postérieure à l'article 8 de la loi susvisée, ne peut avoir aucune influence sur l'interprétation de cette dernière disposition.

D'autre part, la pénalité établie par l'article 18 de la loi de 1875 pourrait peut-être tout simplement s'expliquer par ce fait : qu'un délégué représente un certain nombre d'électeurs ; qu'il ne pourrait sans fausser les résultats de l'élection s'abstenir de voter, d'où la nécessité d'établir un système répressif, qui puisse rendre les abstentions aussi rares que possible.

Fondés ou non, ces arguments ne pourraient d'ailleurs constituer que des présomptions en faveur de la thèse qui tend à faire des délégués sénatoriaux des citoyens chargés d'un ministère de service public. Or ces

présomptions se heurtent à une objection irréductible. La condition nécessaire, indispensable pour remplir un ministère de service public, c'est, nous le savons, de détenir une parcelle quelconque de la puissance publique. Peut-on dire que les délégués sénatoriaux satisfont à cette condition ?

Bien qu'à leurs fonctions s'attache un intérêt public incontestable, personne ne saurait soutenir que leur élection par le conseil municipal leur confère le moindre pouvoir, la moindre autorité sur leurs concitoyens et c'est pourquoi nous refuserons aux délégués sénatoriaux la qualité de citoyens chargés d'un ministère de service public et partant la protection de l'article 224 du Code pénal (1).

SECTION IV. — Les membres des chambres de commerce.

Les membres des chambres de commerce n'étant investis d'aucune fraction de la puissance publique ne sont évidemment pas protégés contre l'outrage par l'article 224 du Code pénal. Mais nous pensons qu'ils doivent être au contraire considérés comme des citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public au sens de l'article 31 de la loi sur la presse. Les chambres de commerce se rattachent, en effet, intimement à l'organisation administrative de la France et constituent de

(1) Cass., 28 octobre 1885, S. 86.1.436, D. 85.1.397. — Carpentier, *Rép.*, t. XVII, *Diffamation*, n° 855.

véritables établissements publics, bien que le décret du 3 septembre 1851 les qualifie seulement d'établissements d'utilité publique (1). Leurs attributions consistent d'après l'article 11 du décret précité : 1° à donner au gouvernement les avis et renseignements qui leur sont demandés sur les faits industriels et commerciaux ; 2° à présenter leurs vues sur les questions relatives aux moyens d'accroître la prospérité de l'industrie et du commerce ; aux améliorations à introduire dans toutes les branches de la législation commerciale, etc.

Il apparaît donc que ces assemblées participent dans une certaine mesure à l'action gouvernementale et que leurs membres remplissent un service ou mandat public temporaire (2). Nous ne croyons pas que la jurisprudence ait jamais eu à statuer sur l'application de l'article 31 aux membres de chambres de commerce ; mais la Cour de Dijon avait décidé le 13 août 1879 (3) qu'un de ceux-ci, chargé de transmettre au ministre, en qualité de rapporteur, l'avis de cette chambre sur un objet rentrant dans ses attributions, agissait dans un caractère public. Il est vrai, d'autre part, que cette qualité a été refusée au président d'une chambre de commerce française établie à l'étranger ; mais il faut remarquer que

(1) Cf. en ce sens, Garçon, *op. cit.*, sous les articles 222 et sq., nos 547 et 548.

(2) En ce sens : Barbier, t. II, n° 499 ; G. Le Poittevin, t. II, p. 457.

(3) Cass., 23 août 1900, aff. Delpierre, Passien et autres, *Bulletin criminel*, 1900, n° 279.

ces assemblées ne constituent à l'étranger que de simples associations privées, qui, malgré les services qu'elles peuvent rendre à nos nationaux et à nos commerçants, sont, cependant, dépourvues aux yeux de la loi française de toute existence juridique (1).

SECTION V. — Les membres du conseil supérieur
de l'instruction publique.

Le conseil supérieur de l'instruction publique comprend 57 membres dont 43 sont élus par le corps enseignant.

En dehors de ses fonctions administratives et pédagogiques, il est, en outre, investi de certaines attributions disciplinaires qui font de lui un véritable tribunal administratif. En effet, aux termes de l'article 7 de la loi du 27 février 1880, « il statue en appel et en dernier ressort sur les jugements rendus par les conseils académiques, en matière contentieuse ou disciplinaire ». Les membres du conseil supérieur de l'instruction publique sont donc de véritables magistrats de l'ordre administratif qui pourront en cette qualité invoquer contre l'outrage la protection des articles 222 et 223 du Code pénal, et, *à fortiori*, contre l'injure et la diffamation, celle des articles 31 et 33 de la loi du 29 juillet 1881.

Les mêmes solutions nous paraissent devoir être données relativement aux membres des conseils académi-

(1) Dijon, 13 août 1879, S. 80.2.38, D. 81.1.142.

ques qui « sont saisis par le ministre ou le recteur des affaires contentieuses et disciplinaires qui concernent l'enseignement secondaire ou supérieur, public ou libre ; ils instruisent et prononcent sauf recours au conseil supérieur les décisions et les peines à appliquer » (art. 11 de la loi du 27 février 1880).

A notre connaissance il n'existe aucune décision judiciaire sur ce point spécial qui ne paraît non plus avoir donné lieu à aucune discussion doctrinale.

SECTION VI. — Les membres du conseil supérieur du travail.

Le conseil supérieur du travail, qui a été institué par le décret organique du 1^{er} septembre 1899, modifié par les décrets des 3 août 1900, 23 mars 1902 et 14 mars 1903, est, comme on sait, composé de 67 membres, tous élus à l'exception de deux ; 27 membres sont nommés par les patrons, 27 par les ouvriers ; 3 sénateurs élus par le Sénat ; 5 députés par la Chambre ; 1 membre de la chambre de commerce de Paris désigné par cette chambre ; 1 membre du comité fédéral des bourses du travail élu par les bourses du travail adhérentes et 2 membres choisis par le ministre parmi les membres de l'Institut et les professeurs à l'Université de Paris.

Le conseil étudie à la demande du ministre les conditions du travail, la condition des travailleurs, les rapports entre patrons et ouvriers. Il prend connaissance

des documents et statistiques fournis par l'Office du travail, qui doivent servir de base à ses travaux, demande des compléments d'enquête, provoque les témoignages écrits ou oraux des personnes compétentes, et fait ressortir les faits qu'il a observés, les abus qu'il a constatés, les réformes que l'enquête indique comme efficaces. Il peut aussi, à la demande du ministre, déposer entre ses mains un rapport sur les causes et circonstances d'une grève ou d'une coalition patronale.

Ces fonctions ne dénotent évidemment pas chez ceux qui les exercent une délégation de la puissance publique et les membres du conseil supérieur du travail ne sont certainement pas protégés contre l'outrage par l'article 224 du Code pénal. Mais ils paraissent, au contraire, devoir être rangés relativement aux injures et aux diffamations parmi les citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public. En éclairant le gouvernement de leurs avis, en lui demandant d'opérer telles réformes, en effectuant telles enquêtes dont ils porteront les conclusions à sa connaissance afin qu'il puisse prendre toutes mesures utiles pour réprimer les faits soumis à l'enquête ou en éviter le retour à l'avenir, ils participent réellement à l'administration générale de l'Etat. Nous ne croyons pas que les tribunaux aient été appelés à statuer sur cette question.

SECTION VII. — Les membres des commissions
administratives des hospices et des bureaux de bienfaisance

Les commissions administratives des hospices et hôpitaux et celles des bureaux de bienfaisance sont composées du maire et de six membres, dont deux sont élus par le conseil municipal (art. 1^{er} de la loi du 21 mai 1873 modifiée par celle du 5 août 1879).

Personne ne songerait à soutenir que les membres de ces commissions sont investis à un degré quelconque d'une délégation de la puissance publique et qu'ils sont des citoyens chargés d'un ministère de service public, aux termes de l'article 224 du Code pénal ou 34 de la loi du 9 décembre 1905 (1) (2).

On discute, au contraire, sur le point de savoir s'ils doivent être considérés comme des citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public au sens de l'article 31 de la loi sur la presse et si, en conséquence, les diffamations qui leur sont adressées dans l'exercice de leurs fonctions sont de la compétence de la Cour d'assises.

Sous l'empire de la loi du 17 mai 1819, la Cour de cassation avait, à plusieurs reprises, décidé que les

(1) Nous avons déjà démontré *suprà* que les expressions employées par les articles 224 du Code pénal et 34 de la loi de 1905 avaient une signification et une portée identiques.

(2) Cass., 16 juillet 1908, D. 09.1.221 ; C. Nancy, 2 juillet 1907, D. 08.1.145 ; C. Chambéry, 21 mai 1908, D. 08.1.228.

administrateurs des hospices et des bureaux de bienfaisance ne devaient pas être considérés comme des agents ou des dépositaires de l'autorité (1). Et depuis la loi de 1881, elle a maintenu sa jurisprudence antérieure et continue à juger (2) que les propos diffamatoires tenus contre les membres des commissions susvisées et les injures qui leur sont adressées sont de la compétence du tribunal correctionnel à l'exclusion de la Cour d'assises, parce que ces administrateurs seraient, en réalité, chargés par l'administration municipale non d'un mandat public, mais d'un mandat privé. A cette opinion, on ne trouvera rien à objecter, si l'on admet avec la Cour de cassation que la qualité de citoyen chargé d'un service ou d'un mandat public ne peut, comme celle de citoyen chargé d'un ministère de service public, appartenir qu'à celui seulement qui est investi dans une mesure quelconque d'une fraction de la puissance publique.

Mais, si l'on se rappelle que, pour être fidèle au texte de l'article 31 de la loi sur la presse et à l'esprit qui l'a inspiré, il faut interpréter dans le sens le plus large cette disposition législative qui n'exige pas le moins du

(1) Cass., 27 novembre 1840, S. 41.1.137 ; 23 mai 1862, S. 62.1.1000, D. 62.1.392 ; 16 mars 1872, D. P. 72.1.169 ; Voy. égal. Trib. Lyon, 2 mars 1875, *J. de droit crim.*, 1875, 97.76, n° 32.

(2) Cass., 27 février 1885, S. 85.1.285, D. 85.1.379 ; 20 juillet 1893, S. et P. 95.1.302 ; Bordeaux, 15 mai 1885, S. 86.2.108 ; Bourges, 31 mai 1888, D. 90.2.31 ; *Lois nouvelles*, 1888, p. 128 ; Nancy, 2 juillet 1907, S. 07.2.316. — Fabreguettes, t. I, 475 ; Dutruc, n° 227.

monde, pour que la Cour d'assises soit compétente, que celui qui se prétend diffamé soit revêtu d'une portion de l'autorité publique et qui doit s'appliquer à toute personne qui gère, administre ou contrôle la chose publique ou les intérêts publics en général (1), l'opinion de la Cour suprême apparaît des plus discutables.

Quel est, en effet, le rôle de ces administrateurs ? En ce qui concerne les membres des commissions des bureaux de bienfaisance, le tribunal des Sables-d'Olonne le définit ainsi : « Leur rôle consiste à faire distribuer à domicile des secours aux indigents, sans distinction de culte ou de catégories ; à faire soigner au sein de leur famille des pauvres malades ou infirmes, après avoir enquêté au besoin pour constater l'indigence ; à juger si les motifs qui ont fait admettre un indigent au secours n'existent plus ; si les pauvres abusent des secours qu'ils reçoivent, s'il y a lieu de les en priver ; ainsi les bureaux de bienfaisance décident librement de ce qui est l'objet même de l'institution. »

Et le tribunal en conclut que les administrateurs des bureaux de bienfaisance sont bien des citoyens chargés d'un mandat public aux termes de l'article 31 de la loi sur la presse (2), qualité qui leur a été également reconnue par un arrêt récent de la Cour d'Agen (3).

(1) Cf. motifs de l'arrêt de la Cour de Toulouse du 5 juin 1884, S. 84.2.143.

(2) Cour d'Agen, 14 mars 1907, S. 07.2.96.

(3) Trib. des Sables-d'Olonne, 31 décembre 1903, S. 04.2.180.

Nous ne pouvons qu'applaudir à ces décisions ; mais nous ne saurions cependant admettre la distinction qu'elles établissent entre les membres des commissions des bureaux de bienfaisance et ceux des commissions des hospices, distinction qui n'est évidemment dictée aux Cours d'appel que par le désir de concilier leurs propres décisions avec celles de la Cour de cassation, qui n'a statué que sur l'application de l'article 34 aux seuls administrateurs des hospices. La situation de ces deux catégories d'administrateurs, leurs fonctions qui sont déterminées par la même loi, nous paraissent cependant à peu près identiques.

Et c'est pourquoi nous considérons avec la Cour de Toulouse (1) que les membres des commissions administratives des hospices sont également chargés d'un service ou d'un mandat public, parce qu'« étant appelés à déterminer l'emploi de deniers publics ils ne peuvent être considérés comme des administrateurs ou des gérants de la fortune privée (2) ».

SECTION VIII. — Les délégués mineurs.

Les délégués mineurs ont été créés par la loi du 8 juillet 1890 qui a complété le système de protection des ouvriers travaillant dans les exploitations souterraines, établi par la loi du 21 avril 1810. Ces délégués,

(1) Toulouse, 5 juin 1884, S. 84.2.143.

(2) *Contra* : Gustave Le Poittevin, *Traité de la presse*, t. 2, p. 168.

élus pour trois ans par les ouvriers mineurs, ont pour mission de s'assurer des causes des accidents survenus dans une exploitation ; d'en constater les effets ; de rechercher à qui en incombe la responsabilité ; de signaler les déféctuosités des travaux au point de vue de la sécurité des ouvriers ; de visiter dans leurs détails les travaux de l'exploitation comprise dans leur circonscription ; et de faire connaître le résultat de ces visites, les observations et les critiques qu'elles leur auront suggérées (1).

Là s'arrête leur rôle, qui, si important soit-il, ne consiste cependant qu'en une simple mission de surveillance et ne saurait constituer un ministère de service public. Les délégués mineurs ne sont, en effet, investis d'aucune délégation de la puissance publique ; ils ne sont pas assermentés, ne peuvent dresser procès-verbal ni faire aucun acte d'agents de l'autorité. Ils ne peuvent donc prétendre à la qualité de citoyen chargé d'un ministère de service public ni par conséquent invoquer à leur profit les dispositions de l'article 224 du Code pénal contre les outrages dont ils seraient l'objet. Il est vrai que les propos outrageants qui leur seraient adressés dans l'exercice de leurs fonctions pourraient peut-être, se trouver réprimés par l'article 17 de la loi susvisée qui punit : « tous ceux qui apportent une entrave aux visites et aux constatations des délégués ».

(1) Cf. Circul. 19 août 1890, n° 1, *Revue de la législation des mines*, 1890, t. VII, p. 322.

Nous pensons au contraire qu'ils doivent être considérés comme des citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public au sens de l'article 31 de la loi sur la presse. Les délégués mineurs ne sont pas, en effet, chargés à titre privé et pour le compte d'une compagnie particulière d'exercer leur surveillance ; ils remplissent un mandat qui est public par son origine puisqu'il naît de l'élection ; public par sa nature puisque son étendue en est déterminée par la loi elle-même ; public, enfin, par son objet puisque, dans une certaine mesure, il fait participer celui qui l'exerce à l'administration générale de l'Etat dont l'une des fonctions essentielles est précisément d'assurer la sécurité de tous les citoyens.

La Cour d'assises sera donc seule compétente pour connaître des diffamations contre les délégués mineurs et la preuve de la vérité des faits diffamatoires pourra être établie contre eux. La solution contraire ne serait d'ailleurs pas conforme à l'esprit qui a présidé à l'institution de ces agents de surveillance et l'on s'expliquerait mal qu'un ouvrier, accusant un délégué d'une négligence ou d'une faute qui aurait entraîné, plus ou moins directement, une catastrophe, ne fût pas admis à prouver les faits par lui allégués.

SECTION IX. — **Autres citoyens investis d'un mandat électif.**

Les présidents et membres élus des bureaux des sociétés de secours mutuels, de syndicats ouvriers ou

non, des associations et sociétés diverses n'étant généralement investis d'aucune délégation de la puissance publique, ne sont certainement pas des citoyens chargés d'un ministère de service public au sens de l'article 224 du Code pénal.

Les règles d'interprétation de l'article 31 de la loi sur la presse que nous avons exposées et appliquées nous amènent à reconnaître qu'ils ne sauraient non plus être considérés comme des citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public. Ils ne font en effet que présider des assemblées particulières, gérer des intérêts exclusivement privés et s'occuper de questions intéressant seulement les membres des sociétés auxquelles ils appartiennent eux-mêmes. Ils ne sont chargés d'aucun mandat public temporaire et ne participent en quoi que ce soit à l'administration générale de l'Etat.

A maintes reprises, la jurisprudence s'est prononcée en ce sens. Elle a refusé de considérer le président d'une société de secours mutuels autorisée comme un agent du gouvernement dans le sens de l'article 75 de la constitution de l'an VIII (1), ni comme un magistrat au point de vue de l'application de l'article 222 du Code pénal (2) ; elle a encore décidé que le président d'une association syndicale autorisée, instituée pour le curage d'une rivière, n'est pas un citoyen chargé d'un mandat public (3).

(1) Orléans, 3 mars 1856, D. 57.2.15.

(2) Cass., 13 mai 1859, D. 59.1.432.

(3) Cass., 30 janvier 1885, *Gaz. Trib.*, 6 février 1885.

Les présidents et membres élus des bureaux de ces diverses sociétés ne jouissent donc contre l'outrage d'aucune protection spéciale et les injures ou les diffamations qui leur seront adressées à l'occasion de leurs fonctions seront uniquement de la compétence du tribunal correctionnel.

Vu :

Le Président de la Thèse,
E. GARÇON.

Vu

Le Doyen,
CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

Garçon. — Code pénal annoté.

Gustave Le Poittevin. — Traité de la presse.

Barbier. — Code expliqué de la presse.

Fabreguettes. — Traité des infractions de la parole, de l'écriture et de la presse.

Garraud. — Traité théorique et pratique du droit pénal français.

Chassan. — Délits et contraventions de la parole et de la presse,
2^e édition.

De Grattier. — Commentaire des lois sur la presse.

Eugène Pierre. — Traité de droit parlementaire.

Labori. — *Répertoire.*

Carpentier. — *Répertoire.*

Dalloz. — *Recueil périodique de jurisprudence.*

Sirey. — *Ibid.*

Le Droit. — *Ibid.*

La Gazette du Palais. — *Ibid.*

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER. — Des attaques offensantes diri- gées contre le Président de la République	3
SECTION I. — <i>L'article 86 du Code pénal est définitivement abrogé</i>	6
SECTION II. — <i>Le Président de la République est protégé contre l'outrage par les articles 221 et suivants du Code pénal</i>	7
SECTION III. — <i>Conclusion.</i>	21
CHAPITRE II	
SECTION I. — <i>Définition d'un citoyen chargé d'un ministère de service public au sens de l'article 224 du Code pénal.</i>	27
SECTION II. — <i>Définition d'un citoyen chargé d'un service ou d'un mandat public au sens de l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881</i>	30
§ 1. — <i>Système de la jurisprudence</i>	32
§ 2. — <i>Système de la doctrine</i>	38
§ 3. — <i>Discussion des deux systèmes.</i>	42
SECTION III. — <i>Définition d'un citoyen chargé d'un service public au sens de l'article 34 de la loi du 9 décembre 1905</i>	43
CHAPITRE III. — Les citoyens investis d'un mandat élec- tifs sont-ils visés dans les articles 222 et suivants du Code pénal, 31 de la loi sur la presse et 34 de la loi sur la séparation des Eglises et de l'Etat.	48
SECTION I. — <i>Les sénateurs et députés</i>	48
SECTION II. — <i>Les conseillers généraux, d'arrondissement et municipaux.</i>	64

SECTION III. — <i>Les délégués sénatoriaux</i>	73
SECTION IV. — <i>Les membres des chambres de commerce</i> . . .	77
SECTION V. — <i>Les membres du conseil supérieur de l'instruction publique et des conseils départementaux.</i>	79
SECTION VI. — <i>Les membres du conseil supérieur du travail</i> .	80
SECTION VII. — <i>Les membres des commissions administratives des hospices et bureaux de bienfaisance.</i> . .	82
SECTION VIII. — <i>Les délégués mineurs</i>	85
SECTION IX. — <i>Autres citoyens investis d'un mandat électif.</i> .	87
BIBLIOGRAPHIE.	91

Imp. J. Chevenot. Saint-Dizier (Haute-Marne)